Die Selbstverwaltung der Versicherungsträger der Reichsversicherung.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Walter Nickl

aus München.

Approbiert am 22. 12. 1937.

Referent: Universitätsprofessor Dr. von Scheurl.

Druck: Münchner Buchgewerbehaus M. Müller & Sohn KG., München, Schellingstr. 39/45

Herrn Verwaltungsdirektor Norbert Weinhuber
in Verehrung und Dankbarkeit gewidmet.

Inhaltsübersicht

Die Selbstverwaltung der Versicherungsträger der Reichsversicherung

Abkürzungen

aaO.	am angegebenen Ort.
Abs.	Absatz.
Abschn.	Abschnitt.
AN.	Amtliche Nachrichten. Bis 1926: Amtl. Nachrichten des RVA. Ab 1927: Amtl. Nachrichten für Reichsversicherung, Teil IV des Reichsarbeitsblatts, herausgegeben v. Reichsarbeitsministerium.
AOG.	Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. 1. 1934 (RGBl. I S. 45).
AOKK.(en)	Allgemeine Ortskrankenkasse(n).
Art.	Artikel.
Aufb.Ges.	Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 (RGBl. I S. 577).
AV.	Angestelltenversicherung.
AVG.	Angestelltenversicherungsgesetz.
Begr.	Amtliche Begründung.
BG.(en)	Berufsgenossenschaft(en).
DAF.	Deutsche Arbeitsfront.
DBG.	Deutsches Beamtengesetz vom 26. 1. 1937 (RGBl. I S. 39).
DGO.	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935.
IV.	Invalidenversicherung.
KK.(en)	Krankenkasse(n).
KV.	Krankenversicherung.
KnV.	Knappschaftsversicherung.
LVAnst.(en)	Landesversicherungsanstalt(en).
OKK.(en)	Ortskrankenkasse(n).
RABl.	Reichsarbeitsblatt, herausgegeben vom Reichsarbeitsministerium.
RAM.	Reichsarbeitsminister.
RfA.	Reichsversicherungsanstalt für Angestellte.
RGBl.	Reichsgesetzblatt.
RKnG.	Reichsknappschaftsgesetz.
RKnSch.	Reichsknappschaft.
RKnV.	Reichsknappschaftsversicherung.
RuPr.AM.	Reichs- und Preußischer Arbeitsminister.

RV.	Reichsversicherung.
RVA.	Reichsversicherungsamt.
RVO.	Reichsversicherungsordnung.
UV.	Unfallversicherung.
VA.	Versicherungsamt.
VO.	Verordnung. Ohne nähere Angabe des Gesetzes bedeutet VO., Durchführungsverordnung zum Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung.
1. VO.	Erste Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung v. 24. 10. 34 (RGBl. I S. 1005).
2. VO.	Zweite Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 24. 10. 34 (RGBl. I S. 1172).
3. VO.	Dritte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Gemeinschaftsaufgaben) vom 18. 12. 34 (RGBl. I S. 1266).
4. VO.	Vierte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Reichsbahn-Arbeiterpensionskassen) vom 20. 12. 34 (RGBl. I S. 1273).
5. VO.	Fünfte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 21. 12. 34 (RGBl. I S. 1274).
6. VO.	Sechste Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Innungskrankenkassen) vom 13. 3. 35 (RGBl. I S. 491).
7. VO.	Siebte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Versicherungsbehörden und Ehrenämter) vom 25. 5. 35 (RGBl. I S. 694).
8. VO.	Achte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Eisenbahn-Arbeiterpensionskasse des Saargebiets) v. 8. 6. 35 (RGBl. I S. 758).
9. VO.	Neunte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Ersatz- und Zuschußkassen der Rentenversicherung) vom 6. 8. 35 (RGBl. I S. 1087), i. d. F. der dreizehnten VO. zum Aufbau der Sozialversicherung vom 17. 1. 36 (RGBl. I S. 25).
10. VO.	Zehnte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Allgemeine Ortskrankenkassen, besondere Ortskrankenkassen) v. 26. 9. 35 (RGBl. I S. 1191).
11. VO.	Elfte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Rücklagen der Krankenversicherung) vom 30. 11. 35 (RGBl. I S. 1408).
12. VO.	Zwölfte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Ersatzkassen der Krankenversicherung) v. 24. 12. 35 (RGBl. I S. 1537), i. d. F. der 15. DVO. vom 1. 4. 1937 (RGBl. I S. 439).
13. VO.	Dreizehnte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Angestelltenversicherung der Schriftleiter und leitenden Angestellten der Presse) vom 17. 1. 36 (RGBl. I S. 25).
14. VO.	Vierzehnte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung (Leiter, Beirat) vom 25. 4. 36 (RGBl. I S. 450).

Vorwort

Sozialversicherung und Selbstverwaltung sind im Laufe ihrer vielgestaltigen organisatorischen Entwicklung zu einer Einheit zusammengewachsen.

Die Sozialversicherung ist innerhalb der Selbstverwaltung groß geworden und der Selbstverwaltung war durch den von ihr zu betreuenden spezifisch sozialversicherungsmäßigen Aufgabenkreis ein typisches Eigengepräge zugewachsen.

Durch das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. 7. 1934 (RGBl. I S. 577) hat die Selbstverwaltung die Neugestaltung gefunden, welche die nationalsozialistische Führerstaatsordnung verlangt.

Der nachfolgenden Darstellung liegt nun die Aufgabe zugrunde, Wesen, Inhalt und Organisation der neuen Selbstverwaltung in der Sozialversicherung zu untersuchen.

Die Untersuchungen sind im Anschluß an das Aufbaugesetz auf die engere Reichsversicherung beschränkt, d. i. die Krankenversicherung, die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, die Unfall- und die Knappschaftsversicherung; die Arbeitslosenversicherung wird nicht in den Kreis der Darstellung einbezogen.

Die Arbeit wurde nach dem Stande der vierzehnten Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 25. 4. 1936 im März 1937 beendet.

I. Abschnitt

Der Begriff der Selbstverwaltung

1. Kapitel

Die Grundlagen, Voraussetzungen und Vorteile der Selbstverwaltung

I. Die Grundlagen und Voraussetzungen in psychologischer und politischer Hinsicht

1. Das Gemeinschaftsinteresse an der Verwirklichung der engeren Gemeinschaftszwecke

Die begriffliche Festlegung der Selbstverwaltung erfordert die Erkenntnis der für einen gedeihlichen Aufbau jeder Selbstverwaltung notwendigen psychologischen und politischen Voraussetzungen. Die erste und psychologische Voraussetzung liegt in dem Gemeinschaftsinteresse [1]) an der Verwirklichung der engeren Gemeinschaftszwecke.

Die Volksgemeinschaft gliedert sich auf in eine große Anzahl von Gemeinschaften, die in sich geschlossene Lebenskreise umfassen. Diese Gemeinschaften können in der Form natürlich gewachsener Gliederungen[2]) erscheinen, so die Gemeinden und Berufsstände. Die psychologischen Grundlagen ihrer Gemeinschaftshaltung sind zu erblicken in den engen örtlich-nachbarlichen und den beruflichen Beziehungen der Gemeinschaftsglieder untereinander.

Gemeinschaften können aber auch erst künstlich an einem Gemeinschaftszweck, der in sich die Kraft zur Gemeinschaftsbildung trägt,

---

[1]) In diesem Zusammenhang mag vorweg bereits darauf hingewiesen sein, daß unter Gemeinschaftsinteresse nicht ein Sonderinteresse zu verstehen ist. v. Köhler in „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", 1935, Seite 144, sagt mit Recht, daß die deutsche Selbstverwaltung niemals eine Interessenverwaltung oder irgendwie gegen den Staat gerichtet sein kann. Die innere Anteilnahme an dem Genossenschaftszweck läßt sich jedoch durch kein Wort eindeutiger und kürzer wiedergeben, als durch das Wort Interesse. Vgl. hiezu Ernst Friesenhahn in Hans Frank, „Deutsches Verwaltungsrecht",

aufgerichtet werden. Hier müssen nur die im Keime vorhandenen Anlagen zur Gemeinschaftsbildung durch ständige Pflege geweckt und gefördert werden, daß sich daraus auch die äußeren Erscheinungsformen echten Gemeinschaftslebens entwickeln. Hierzu sind vor allem die meisten Träger der RV. zu rechnen. Köttgen in „Deutsche Verwaltung" 1936, S. 107ff, trennt in diesem Zusammenhang scharf zwischen ‚Interessentschaft' und dem auf einem genossenschaftlichen Verband beruhenden Selbstverwaltungskörper. Er gibt der Meinung Ausdruck, daß Interessenverbände eigentlich keinen Platz im Bereiche der echten Selbstverwaltung hätten, da diese immer eine besondere Form der genossenschaftlichen Verbundenheit voraussetze. Er wirft sogar die Frage auf, ob die Träger der Sozialversicherung als Interessentschaften, bezw. öffentliche Anstalten nach Vollendung des Aufbaues der berufsständischen Selbstverwaltung nicht auch in diese eingegliedert werden könnten.

Eine solche Entwicklung würde aber m. E. den Forderungen der politischen Wirklichkeit und der Verwaltungspraxis widersprechen, denn es kommt nicht darauf an, daß nun jede Selbstverwaltung einem dogmatisierten Gemeinschaftsbegriff unterworfen und damit manche bewährte Verwaltung mit größeren Kosten als Erfolg umgekrempelt wird, sondern wichtig ist vielmehr die andere Tatsache, daß die Selbstverwaltung, mag sie auch von einer Interessentschaft ausgehen, den Zielen der Staatsführung entsprechend dem Nutzen des Volkes dient. Das aber kann auch auf anderem Wege sichergestellt werden.

Die Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Führerstaat geht m. E. den richtigen Weg, wenn sie ihre Daseinsberechtigung auf die psychologische Grundtatsache der Interessengemeinsamkeit der Gemeinschaftsglieder innerhalb eines geschlossenen Lebenskreises zurückführt; auf die aus dem gleichheitlichen Gemeinschaftsinteresse entspringende, natürlich-gesteigerte Anteilnahme z. B. eines Gemeindebürgers an den Angelegenheiten seiner Gemeinde, unter deren unmittelbarer

---

S. 280, der darauf hinweist, daß man das Wort Genossenschaften in Anlehnung an die hamburgischen Kommunalgesetze (Städteordnung vom 2. 1. 1924 Art. 53, Landgemeindeordnung vom 2. 1. 1924 Art. 46) durch „Interessentschaften" ersetzen könnte.

[2]) Vgl. Lutz Richter, „Führertum und Selbstverwaltung — am Beispiel der Sozialversicherung", Arch. d. öffentl. Rechts 1934, neue Folge, Bd. 26, S. 195; Ernst Friesenhahn in Hans Frank, aaO. S. 263, auch Ernst Forsthoff, aaO. S. 181; allgemein auch Rudolf Huber: „Die Gestalt des deutschen Sozialismus" in „Der Deutsche Staat der Gegenwart", 1934, H. 2, S. 29 ff.

Verwaltung sich der Großteil seines privaten und öffentlichen (vor allem wirtschaftlichen und beruflichen) Lebens abspielt; eines Bauunternehmers an der Verwaltung seiner BG., die aus den von ihm mit aufgebrachten Beiträgen Renten leistet, die Unfallverhütungsvorschriften herausgibt, welche er in seinem Betrieb durchzusetzen hat. Die Interessenwahrung kommt gleicherweise dem Selbstverwaltungskörper zugute, wie sie darüber hinaus lebenswichtig für die Erhaltung und den Bestand der Volksgemeinschaft ist.

Die Volksgemeinschaft bedarf auch einer reichhaltigen Aufgliederung in einzelne geschlossene Lebenskreise; denn nur aus solchen Gemeinschaften kommt echtes Führertum. Die Verbundenheit zwischen Führer und Gefolgschaft und damit die Autorität des Führers kann nur aus der Tiefe genossenschaftlichen Gemeinschaftslebens erwachsen. [3])

2. Die Ausrichtung des Gemeinschaftsinteresses an der Verwirklichung der engeren Gemeinschaftszwecke nach dem Gesamtinteresse der Volksgemeinschaft

Aus der Mitarbeit an der Verwaltung einer solchen engeren Gemeinschaft eines Selbstverwaltungskörpers erwächst aber das Verständnis für die Interessen der Allgemeinheit, der Nation, des Reiches. In solcher Weise wollte auch Freiherr vom Stein den Staatsbürger zu den großen nationalen Aufgaben heranziehen; er sollte zuerst in der Verwaltung seiner engeren Heimatgemeinde geschult werden, ehe ihm die großen Interessen der Nation anvertraut wurden.

Die Selbstverwaltung ist somit eine Einrichtung, die bei entsprechender staatspolitischer Einstellung die engeren Gemeinschaftszwecke am besten zu wahren in der Lage ist, denn sie schafft mit der Anteilnahme der unmittelbar beteiligten Interessenträger; sie gewährleistet aber auch die Voraussetzungen für die beste Verwaltung einer ganzen Nation, denn sie schult bereits im Kleinen den Blick für die günstige Möglichkeit und das Verständnis für die Bedürfnisse der Allgemeinheit.

Wichtig hierbei ist allerdings die gemachte Einschränkung der „entsprechenden staatspolitischen Einstellung"; denn vom nächstliegenden

---

[3]) Vgl. hiezu Hans Gerber, „Genossenschaftliche Verwaltung im nationalsozialistischen Staat". Arch. d. öffentl. Rechts 1934, neue Folge, Bd. 25, S. 87. „Das Führersystem muß so beschaffen sein, daß es sich an natürlich aus dem Volk gewachsene Vertrauenskreise anschließt." Vor allem auch Ernst Rudolf Huber, aaO. S. 35/36.

Interesse, vom Interesse um das Wohl z. B. der Heimatgemeinde, des Versicherungsträgers bis zur Sorge um das Volkswohl ist ein weiter Schritt, der in manchem Staatssystem leicht mißlingt, wie ein Blick in die jüngste Vergangenheit des deutschen Volkes lehrt. Aus der Schule der Selbstverwaltung erwächst erst dann das Verständnis für die großen Aufgaben der Volksgemeinschaft, der Nation, wenn bereits eine innere Bereitschaft für die Idee der Volksgemeinschaft besteht. Daß das Gemeinschaftsinteresse an der Verwirklichung der engeren Gemeinschaftszwecke im Vergleich zu den Forderungen der Allgemeinheit keine eigensüchtigen Formen annehme, bedarf es der Brücke einer gemeinsamen großen Staatsidee, der Idee der Volksgemeinschaft, die natürlich auch in einem konkreten Selbstverwaltungsrecht ihren Ausdruck finden soll.[4])

Als zweite und politische Grundvoraussetzung jeder gedeihlichen Selbstverwaltung erscheint also die Erkenntnis und der Wille zur Volksgemeinschaft im einigen Staate, die Erkenntnis, daß der Einzelne nichts ist, es sei denn, als Glied des Volkes, daß der Selbstverwaltungskörper seine Verwaltungstätigkeit falsch einsetzt, wenn sie nicht auch im Gleichschritt mit der Staatsverwaltung dem Wohle des ganzen Volkes dient.

Gerade in der Tatsache, daß jeder einzelne an der Selbstverwaltung Beteiligte ein Glied der Volksgemeinschaft ist, findet die Forderung nach der Eingliederung aller Lebensäußerungen des Selbstverwaltungskörpers in das Wohl und den Nutzen des Staates seine innere Stütze. Die Selbstverwaltung wird somit ein gliedhafter Teil des nationalsozialistischen Staates. Sie findet ihre innere Sinngebung in ihrer organhaften Beziehung zum Volk und in dem das Volksganze beseelenden nationalsozialistischen Geist.[5])

Der Wille zur Volksgemeinschaft tritt als zweite und politische Voraussetzung neben das Gemeinschaftsinteresse an der Verwirklichung der engeren Gemeinschaftszwecke. Im organischen Zusammenspiel dieser beiden Voraussetzungen ist die sozialpsychologische Grundtatsache jeder Selbstverwaltung zu erblicken.

---

[4]) Z. B.: DGO. vom 30. 1. 1935; Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934; 1. VO. über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstandes vom 8. 12. 1933. (RGBl. I S. 1060.)

[5]) Vgl. auch v. Köhler, „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", S. 114 ff.

II. Grundlagen und Voraussetzungen, bezw. Vorteile der Selbstverwaltung in verwaltungstechnischer, organisatorischer und finanzpolitischer Hinsicht

1. Allgemeines

Die Vorteile, welche die Selstverwaltung in verwaltungstechnischer, organisatorischer und finanzpolitischer Hinsicht bietet, sind insofern auch zu den Grundlagen und Voraussetzungen zu zählen, als die Durchführung der Selbstverwaltung keinen Sinn ergäbe, stellten sich nicht diese praktisch-nutzhaften Folgen heraus.

Die Verhältnisse in den einzelnen Landsmannschaften und Gebietsteilen sind verschiedene. Die sich daraus ergebenden bodenständigen, die rassenmäßig und entwicklungsgeschichtlich bedingten Charaktereigentümlichkeiten bedürfen verwaltungsmäßig einer Sonderbehandlung, die am natürlichsten innerhalb der Selbstverwaltung erreicht wird. Desgleichen erheischen Verkehrsverhältnisse, Siedlungsverhältnisse (enge oder dichte Bevölkerung), wirtschaftliche Tatsachen (Industrie- und Landwirtschaftsbezirke) besondere Berücksichtigung.[6])

2. Beschleunigung des Verwaltungsgeschäftes

Durch die Selbstverwaltung wird im Regelfalle auch eine Beschleunigung des Verwaltungsgeschäftes hervorgerufen, da die besondere Anteilnahme an dem engeren Gemeinschaftszweck den Ansporn zu rascher und vor allem direkter Erledigung der zu regelnden Angelegenheiten gibt; oftmals im Gegensatz zu einer zentralisierten Verwaltung, wo durch die vielen Zwischenstellen, welche bis zum Vordringen an die entscheidende Stelle durchlaufen werden müssen, eine wesentliche Verlangsamung des Geschäftsverkehrs eintritt. Die Dezentralisation durch Selbstverwaltung bedingt ein örtliches Zusammenrücken der Verwaltungsentscheidung und des ihr zugrundeliegenden Sachverhalts und damit ein rasches Vordringen der Wirkung des Verwaltungsaktes von der entscheidenden Instanz zum Betroffenen. [7])[8])

---

[6]) Vgl. Peters, „Zentralisation und Dezentralisation“, S. 46/47.

[7]) Vgl. Peters, aaO. S. 49. Die Selbstverwaltung darf aber nicht mit Dezentralisation gleichgesetzt werden. Vor allem bei großen Selbstverwaltungskörpern (Großstadtgemeinden, große Versicherungsträger, RfA., LV.-Anst.en, große AOKK.en) läßt sich Zentralisation mancherorts nicht vermeiden. Wenn auch der nationalsozialistische Führerstaat auf der einen Seite die stärkste Zusammenfassung „aller überörtlich einzusetzenden Kräfte zu einem zentralen Willen in staatspolitischer Hinsicht“ verlangt, so gibt doch sein oberster Grundsatz der Erhaltung der Volksgemeinschaft jeder Verwal-

3. Verhinderung des Bürokratismus

Einer weiteren Gefahr, die ebenfalls bei der zentralisierten Verwaltung sehr nahe liegt, kann man durch die Selbstverwaltung vorbeugen: nämlich der lebensfremden Buchstabenentscheidung, der Gefahr der bürokratischen Verwaltung. Die fortdauernde äußere Belebung der Selbstverwaltung durch erfahrene und interessierte Kräfte lassen ein richtiges Verhältnis zwischen dem Gesetz und dem vom Gesetz Bezogenen aufkommen. Dadurch, daß das Verwaltungsorgan und der „Verwaltete" örtlich und sachlich in gegenseitigem Verständnis einander näher gerückt werden, gestaltet sich der Verwaltungsakt als lebendiger Ausdruck der Gemeinschaft von Staatswillen und Einzelwillen.

Den hier aufgezeigten Vorteilen der Selbstverwaltung liegt der Gedanke zugrunde, daß die günstigsten Voraussetzungen für das Zustandekommen einer gerechten Verwaltungsentscheidung dann vorliegen, wenn die Erkenntnis des dem Verwaltungsakt zugrundeliegenden Sachverhaltes in möglichst räumlicher Nähe der im Verwaltungsakt bezogenen Person geschöpft wird.

Dieser Gedanke leitet sich als notwendige Folge aus der genossenschaftlichen Struktur der Selbstverwaltung ab.

Innerhalb der zur Verwirklichung der engeren Gemeinschaftszwecke zusammengeschlossenen Personengemeinschaften kann die Verwaltung am besten, mit den zweckmäßigsten und sparsamsten Mitteln und aus eingehendster Sachkunde an die tatsächlichen Verhältnisse anschließen. Damit wird auch in vortrefflicher Ausgestaltung die Grundlage und wichtigste Stütze des nationalsozialistischen Staatsaufbaues errichtet, das Vertrauen zwischen Führer und Gefolgschaft; denn wodurch könnte solches Vertrauen mehr gestärkt werden, als durch das Gefühl der

---

tungstätigkeit auf, die Entscheidungen auch volksverbunden zu gestalten, was aber am besten nur innerhalb einer allgemeinen Dekonzentration der Staatsaufgaben durch Dezentralisierung der Verwaltungsstellen, vor allem auch in der Form der Selbstverwaltung erreicht wird. Vgl. hiezu Johannes Weidemann in Hans Frank, aaO. S. 192/193.

[8]) Im Zusammenhang mit der Untersuchung über die Zweckmäßigkeit von nicht allzugroß gewählten Krankenkassenbezirken sagt die Begründung des Entwurfes eines Gesetzes, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, allgemeiner Teil; (Nr. 14 der Drucksachen des Reichstags, 5. Leg.-Per. II. Session 1882): „Dagegen handelt es sich bei ihr (Krankenversicherung) um eine große Zahl meist unbedeutender Fälle, in welchen die Unterstützung, wenn sie ihren Zweck erfüllen soll, sofort geleistet werden muß und deshalb in ihrem Beginn nicht von der Erledigung weitläufiger Verhandlungen abhängig gemacht werden darf, welche umso zeitraubender werden, je umfangreicher der Bezirk der Krankenkasse ist."

Rechtssicherheit, das Bewußtsein jedes Volksgenossen, daß die Verwaltung seine Angelegenheiten in gerechter Beurteilung und in restloser Anpassung an seine soziale Position behandelt.

Daß aber eine solche Verwaltung keiner Sonderinteressenwahrung die Bahn bereite, dafür sorgen die das ganze Volk beherrschende nationalsozialistische Auffassung von Volksgemeinschaft und Staat, die Staatsgesetze und die kraftvolle Führung des Staates.

Auf der anderen Seite bedarf aber auch die im Vergleich zur Staatsgewalt schwache Einzelpersönlichkeit keiner Schutznormen gegen den Mißbrauch der Staatsgewalt; denn der Staat ist ja begrifflich nichts anderes als eine Organisationsform der Volksgemeinschaft, ein den Lebensäußerungen, den Bewegungen und Aenderungen des Volkskörpers sich anpassender äußerer Rahmen; der Staat ist „die politische Lebensform des Volkes, die durch die Rechtsordnung Gestalt erhält“.[9])

4. Die Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Verwaltung

Wohl einer der bedeutendsten Vorteile echter Selbstverwaltung ist, daß durch sie die Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit der Verwaltung in weitgehendem Maße sichergestellt wird.

Der Selbstverwaltungskörper wird seine finanziellen Dispositionen und seine gesamte Verwaltungstätigkeit wirtschaftlich und sparsam gestalten, weil er für sie verantwortlich ist und weil er wirtschaftlich selbst dafür einstehen muß.

Die Annahme, daß z. B. die in einer Berufsgenossenschaft der UV. zusammengefaßten Bauunternehmer keine kostspieligen und unzweckmäßigen Unfallverhütungsvorrichtungen einführen werden, die sie dann selbst in ihren Betrieben einbauen müssen, bedarf wohl keiner näheren Begründung. Darin ist ja gerade ein Kernpunkt der Vorzüge der Selbstverwaltung zu erblicken, daß in ihr bei gesunder Entwicklung die Tendenz wirkt, alles zu vermeiden, was unter dem Notwendigen liegt, und was über das Notwendige hinausgeht. Eine zwingende Verdeutlichung der Richtigkeit dieses Gedankens ergibt das Beispiel der berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütung.

Die durch das Gebot der Unfallverhütung notwendig werdenden Maßnahmen werden auf der einen Seite durch die Bedürfnisse des Unfallschutzes, auf der anderen Seite durch ihre technisch finanzielle Durchführbarkeit begrenzt. Der staatliche Beamte wird niemals die wirtschaftliche Tragbarkeit einer Unfallverhütungs-Anordnung ganz über-

[9]) Koellreutter, „Deutsches Verfassungsrecht“, 1935, S. 11.

sehen können. Der an der Berufsgenossenschaft beteiligte Unternehmer dagegen wird kraft der im Normalfall ohne weiteres vorauszusetzenden genauen Sachkenntnis die obere Grenze des wirtschaftlich Tragbaren mit Sicherheit feststellen können. Er wird aber auch nicht die untere Grenze des Notwendigen unterschreiten, weil er dann selbst durch die größere Unfallgefährlichkeit seines Betriebes und der Betriebe der übrigen Genossen belastet würde. Vor allem wird er aber nicht zulassen, daß von den übrigen Genossen an Einbau von Unfallverhütungseinrichtungen unterlassen wird, was er selbst durchgeführt hat, da ihn sonst eine doppelte Schädigung treffen würde; denn er müßte auf der einen Seite die Mehrkosten der Einrichtungen, welche den Konkurrenten erspart bleiben, tragen, auf der anderen Seite wäre er durch die größere Unfallgefährlichkeit der anderen Betriebe genossenschaftlich mitbelastet. [10])

So liegt im Wesen gesunder Selbstverwaltung ein innerer Zwang zu sparsamer und zweckmäßiger Verwaltung. [11])

Dabei ist natürlich wichtig, daß es sich um gesunde Selbstverwaltung handelt. Wie weit eine innerlich kranke Selbstverwaltung diesen Grundsatz in das Gegenteil verkehren kann, zeigt deutlich die organisatorische und vollkommene finanzielle Zerrüttung der deutschen Gemeinden und der drohende Zusammenbruch der Sozialversicherung. [12])

Aus der Natur der Selbstverwaltung erwächst nur dann eine zweckmäßige und sparsame Verwaltungstätigkeit, wenn die Selbstverwaltung aufbaut auf der Grundlage der Volksgemeinschaft und der Ausrichtung ihrer Interessen nach den Interessen der Volksgemeinschaft und dementsprechend den persönlichen und wirtschaftlichen Eigennutz auf das Maß des für das Volkswohl Nützlichen zurückdrängt.

[10]) Vgl. E. Knoll, „Der Neuaufbau der Sozialversicherung", 1934, S. 27.

[11]) Dieser Gedanke tritt auch in der KV. deutlich zutage. Bereits das Krankenversicherungsgesetz vom 15. 6. 1883 sieht in der durch die Selbstverwaltung dezentralisierten Organisation der KK.en die günstigsten Voraussetzungen für eine sachkundige, zweckmäßige und sparsame Verwaltungstätigkeit. „Endlich sind die Voraussetzungen des Krankenunterstützungsanspruches und namentlich seiner Fortdauer der Art, daß sie nur von solchen Organen mit Sicherheit beurteilt und kontrolliert werden können, welche den in Betracht kommenden Verhältnissen nahe stehen und die Voraussetzungen der Unterstützungsansprüche und die Bedingungen ihrer Fortdauer an Ort und Stelle selbst festzustellen imstande sind." Begr. des Entw. eines Gesetzes, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, allg. Teil, aaO.

[12]) Vgl. hiezu Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung, allg. Teil (abgedruckt im Dtsch. Reichsanzeiger und Preuß. Staatsanzeiger 1935 Nr. 25 bis 28) und Begründung zum Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. 7. 1934, allg. Teil.

2. Kapitel

Die Selbstverwaltung als politischer Begriff

Nach der Erörterung der allgemeinen Grundlagen und Voraussetzungen der Selbstverwaltung und ihrer besonderen Vorzüge ist es nötig, in einer zusammenfassenden Begriffsbestimmung Inhalt und Umfang des Selbstverwaltungsbegriffes näher darzustellen. Der Klärung des Selbstverwaltungsbegriffes begegnen erhebliche Schwierigkeiten, da in der umfangreichen Literatur, die hierüber geschrieben wurde, gegensätzliche Meinungen in großer Anzahl Ausdruck finden. Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit zu beschreiben, wie sich die Selbstverwaltung im Laufe der Geschichte entwickelte und welche Aufnahme sie im Meinungsstreit der einzelnen Lager fand. Vielmehr ist es ein Gegenstand dieser Untersuchung eine Begriffsbestimmung zu geben, die grundsätzliche Geltung für die Selbstverwaltung in unserem heutigen Staatsleben hat.

Bei der Systematisierung des Begriffes „Selbstverwaltung" wird in der einschlägigen Literatur zumeist eine zweifache Bedeutung, die Selbstverwaltung im politischen Sinne und die Selbstverwaltung im juristischen Sinne, unterschieden.

Die Selbstverwaltung im politischen Sinne bedeutet die Verwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte im Gegensatz zu besoldeten Berufsbeamten. Der Kernpunkt dieser Auffassung liegt in der unbesoldeten Ausübung der Verwaltungstätigkeit, im Ehrenamt. Der Ausdruck „politische Selbstverwaltung" findet seine Sinngebung in dem Ehrenamt als Mittler zwischen der Selbstverwaltung und den an ihr Beteiligten; in der Verwaltung sollen nicht die Vertreter einer übermächtigen Staatsgewalt, das Berufsbeamtentum, die Geschäfte führen, sondern die Beteiligten sollen selbst bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten tätig werden. Im Sinne des liberalen Verwaltungsrechtes war es gelegen, dadurch der sogenannten staatserhaltenden Schicht der bürgerlichen Gesellschaft die Möglichkeit unmittelbarer Mitwirkung an der Verwaltungsführung zu verschaffen.[1])

Der politische Selbstverwaltungsbegriff entstammt dem englischen „selfgovernment". Er fand durch die Arbeiten von Rudolf von Gneist über das englische Verwaltungsrecht, in Sonderheit über die englische Selbstverwaltung, Eingang in die Theorie des deutschen Verwal-

---

[1]) **Vgl. Koellreutter, „Dtsch. Verwaltungsrecht", S. 56.**

tungsrechts und eine zahlreiche Anhängerschaft.[2]) Es ist nicht richtig, dem Begriff der politischen Selbstverwaltung eine selbständige und ausschließliche Bedeutung zuzumessen, wie dies die Anhänger der Gneist'schen Definition der Selbstverwaltung[3]), als „der Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände mittels kommunaler Grundsteuern", tun. Es werden hier Bestandteile der Selbstverwaltung als ausschließliche Begriffselemente herangezogen, welche für sich allein betrachtet, den gesamten Begriff „Selbstverwaltung" nicht erschöpfen. Wohl findet das Ehrenamt in der Selbstverwaltung besonders häufige Anwendung. Jedoch auch in der Staatsverwaltung treffen wir die ehrenamtliche Erledigung der Verwaltungsgeschäfte durch sogenannte Ehrenbeamte an. Da sich aber die Selbstverwaltung und die Staatsverwaltung als begrifflich zu trennende Erscheinungsformen[4]) ausschließen, kann dem Ehrenamt niemals der Charakter des Wesensmerkmales der Selbstverwaltung zukommen.[5])

Auf der anderen Seite ist es unmöglich, innerhalb großer Selbstverwaltungskörper selbst an den politisch ausschlaggebenden Posten unbesoldete Ehrenbeamte zu beschäftigen.[6]) Daraus ergibt sich, daß die Tatsache der Besoldung und des Ehrenamtes nicht ausschlaggebend sein kann für die Frage, ob Selbstverwaltung vorliege oder nicht.

Selbstverständlich hat das Ehrenamt auch in der heutigen Selbstverwaltung seinen guten Platz. Die ständige Belebung und Auflockerung, die die Verwaltung durch die neuen Kräfte, welche sich frei-

---

[2]) Vgl. z. B. Loening, „Verwaltungsrecht", S. 35 ff.; Sarwey, „Verwaltungsrecht", S. 100; Bornhak, „Staatsrecht", Bd. 2, S. 107—109.

[3]) Von Gneist, „Geschichte und Gestalt der heutigen Kommunalverfassung und des selfgovernment", Bd. 2, S. 1211.

[4]) Die Selbstverwaltung und die Staatsverwaltung sind lediglich begrifflich auseinanderzuhalten. Sie stellen zwei Erscheinungsformen dar, die aber durch die gleiche Zielsetzung zu gleichem Handeln veranlaßt sind. Man kann sie gewissermaßen als Bestandteile in den Oberbegriff einer übergeordneten Verwaltung der ganzen Volksgemeinschaft einfügen. Auf keinen Fall dürfen sie als etwas Gegensätzliches aufgefaßt werden, vielmehr sind sie restlos dem einzigen Maßstab, dem Nutzen des Volkes, untergeordnet. Nur zur genauen juristischen Begriffsdefinition bedarf es einer wenigstens begrifflichen Scheidung von Selbstverwaltung und Staatsverwaltung. Vgl. hiezu noch die Interpretation aus der dialektischen Bedeutung des Wortes Selbstverwaltung, bei Ernst Forsthoff in Hans Frank, aaO. S. 177.

[5]) Vgl. Peters, „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen", S. 18 und 19.

[6]) Vgl. DGO. §§ 39, 40; § 2 des Abschn. II Art. 7, AufbGes.

willig und ohne Besoldung für den Dienst an der Allgemeinheit zur Verfügung stellen, erfährt, bedeutet für sie eine große Bereicherung. Das kommt z. B. in der Begründung zur DGO. (Bes. Teil) zu § 5 zum Ausdruck, wo der Gesetzgeber darauf hinweist, daß in der gemeindlichen Selbstverwaltung der ehrenamtlichen Mitwirkung der Bürger in weitem Umfang Raum gegeben ist. „Die Gemeindeordnung ist in zahlreichen Vorschriften bemüht, das ehrenamtliche Element in der Selbstverwaltung nicht nur zu erhalten, sondern auch nach Möglichkeit auszubauen." Desgleichen findet das Ehrenamt auch in der RV. weitgehendste Berücksichtigung. Ueber §§ 8 und 14 Abs. I der 5. VO. und § 21 RVO. steht der ehrenamtlichen Tätigkeit aus den Reihen der Angehörigen der Versicherungsträger ein großes Betätigungsfeld offen.

Trotzdem ist, wie aus dem oben Gesagten hervorgeht, das Ehrenamt nicht das ausschlaggebende Wesensmerkmal der Selbstverwaltung.[7])

Nach allem erscheint es daher zweckmäßig, den politischen Begriff der Selbstverwaltung fallen zu lassen, zumal er seinem Ideengehalt nach Ausdruck eines liberalen politischen Dogmas war und im politischen Kampf in die Rolle eines Schlagwortes abgedrängt wurde. Außerdem wird dadurch ein die begriffliche Klärung und wissenschaftliche Systematisierung erschwerender Umstand aus dem Wege geräumt und die Vorbedingungen für den Aufbau eines allgemeinen Selbstverwaltungsbegriffes, in dem naturgemäß auch die politische Seite ihren Ausdruck findet, gefördert. Die Selbstverwaltung stellt im Grunde doch auch nur ein organisatorisches Mittel dar, „um die Volksgemeinschaft zur politischen Wirklichkeit zu machen." Das Wesen und Ziel alles Politischen und somit auch der politischen Selbstverwaltung ist aber der Dienst an der Volksgemeinschaft.[8])

3. Kapitel

Die Selbstverwaltung als Rechtssystem

Im folgenden soll nun eine allgemeine Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung herausgearbeitet werden. Diese erfordert die Untersuchung des Inhaltes und der Ausgestaltung der Selbstverwaltung als eines Rechtssystems innerhalb der Staatsverwaltung. Zu die-

---

7) Vgl. hiezu unten III. Abschn., S. 68.

8) Vgl. hiezu Koellreutter, „Dtsch. Verfassungsrecht", S. 4 und derselbe, „Dtsch. Verwaltungsrecht", S. 56.

sem Zweck ist es erforderlich, die einzelnen Bestandteile, aus welche[n] sich die Selbstverwaltung als einheitliches Rechtssystem zusammensetzt, gesondert zu betrachten.

Einmal ist dort, wo Selbstverwaltung getätigt wird, nicht der unmittelbare staatliche Verwaltungsapparat, sondern ein hierzu ermächtigter öffentlich-rechtlicher Verband Träger der Verwaltung.

Zum anderen wird die Selbstverwaltung — das ergibt sich aus der vom Staat dem Selbstverwaltungskörper delegierten Rechtsstellung — durch die Staatsaufsicht charakterisiert. Diese beiden entgegengesetzten Merkmale, auf der einen Seite die vom Staat abgegebene Machtbefugnis an seiner Stelle die Verwaltung zu führen und auf dem anderen Seite die Aufsicht des Staates über die Selbstverwaltungskörper, kennzeichnen juristisch das Wesen der Selbstverwaltung.[1])

I. Die Selbstverwaltungsaufgaben als Staatsaufgaben

Das Rechtsinstitut der Selbstverwaltung ist im deutschen Führerstaat beibehalten worden, da es besonders geeignet ist, innerhalb der allgemeinen Verwaltung der Volksgemeinschaft bestimmte Aufgaben zu erledigen.

Der nationalsozialistische Führerstaat stellt sich dar als die politische Lebensform des deutschen Volkes, als die Macht, welche dem völkischen Gemeinschaftsleben durch die Organisation seiner Lebensformen die besten Möglichkeiten zur äußeren Lebensgestaltung verschafft.[2])

Die Aufgaben der Selbstverwaltung sind Staatsaufgaben im weitesten Sinne, d. h. sie betreffen die Regelung des Lebens der Volksgemeinschaft. Besser und zutreffender wäre es vielleicht, in diesem Zusammenhange von Volksgemeinschaftsaufgaben zu sprechen. Wenn nun trotzdem, der Einheitlichkeit zuliebe, bei den kommenden Ausführungen der Ausdruck „Staatsaufgaben" gebraucht wird, so ist diesem jeweils der mit „Volksgemeinschaftsaufgaben" verbundene Sinn zu unterstellen.

Die Aufgaben als solche sind natürlich entsprechend dem Verwaltungszweig, z. B. Polizeiverwaltung, Finanzverwaltung, Verwaltung des Kulturwesens, verschiedene; ebenso ist die Organisation ihrer Erledigung, einerseits in der Staatsverwaltung, andererseits in der Selbstverwaltung eine unterschiedliche; in einem jedoch gleichen sich

---

[1]) Vgl. Elleringmann, „Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung", S. 25 ff.

[2]) Vgl. Koellreutter, „Dtsch. Verfassungsrecht", S. 11.

alle Aufgaben öffentlicher Verwaltung, ob sie nun innerhalb der Staatsverwaltung oder innerhalb der Selbstverwaltung durchgeführt werden, nämlich in ihrer Zielsetzung, dem Nutzen des Volkes zu dienen.

Ueberlegungen, die im Zeitalter des liberalistischen Rechtsdenkens eine Rolle gespielt haben, daß z. B. öffentlich-rechtliche Körperschaften, besonders die Gemeinden, ein eigenes und ursprüngliches Recht auf die Verwaltung gewisser Aufgaben, der Selbstverwaltungsaufgaben, besäßen, scheiden heute vollkommen aus.[3]) Wenn die, allerdings auch schon seinerzeit bestrittene Ansicht, in Artikel 127 der Weimarer Verfassung werde den Gemeinden ein Grundrecht auf Selbstverwaltung zugestanden, der Gemeinde eine staatsfreie Sphäre zusichern wollte, so stellt dem das Recht des nationalsozialistischen Führerstaates entgegen, daß die Gemeinde und darüber hinaus jeder Selbstverwaltungskörper den Aufgabenkreis nur innerhalb und in ständiger Ausrichtung auf die Gesamtorganisation der Lebensgemeinschaft des Volkes (Staat) wirksam bearbeiten könne.

Der Charakter der Selbstverwaltungsaufgaben, als ein staatlich-öffentlicher kann in verschiedenen Formen auftreten. Er erscheint in besonderem Maße deutlich und ursprünglich, wenn dem Selbstverwaltungskörper staatshoheitliche Gewaltausübungsrechte, z. B. auf dem Gebiete der Polizei, des Steuerwesens, des selbständigen Zwangsbeitreibungsverfahrens, zur wirksamen Erfüllung seiner Aufgaben verliehen wurden. Aber auch die Aufgaben, die durch die Hand eines Privaten ausgeführt, nur privaten Charakter tragen würden, wie zum Beispiel Wohlfahrtspflege, kulturförderliche Betätigung, Wirtschaftsorganisation, bekommen öffentlich-staatlichen Charakter, wenn sie durch öffentliche Selbstverwaltungskörperschaften vollzogen werden. Die Annahme einer Charakteränderung der Aufgaben, entsprechend dem Charakter ihrer Träger, besteht deshalb zu Recht, weil mit der Uebernahme der Aufgaben durch öffentliche Träger in besonderem Maße die Gewähr einer für das Gesamtinteresse der Volksgemeinschaft günstigen Durchführung gegeben ist. Aufgaben solcher Natur kann man bezeichnen als Aufgaben mit gebundenem (an die öffentliche Trägerschaft gebundenen) staatlich-öffentlichen Charakter.

Endlich werden von den Selbstverwaltungskörpern noch Geschäfte getätigt, welche, für sich betrachtet, auf rein privatrechtlicher, bürgerlich-rechtlicher Grundlage beruhen, z. B. der Ankauf von Gebrauchs-

---

[3]) Vgl. Peters, „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen“, S. 21 ff. und die dort zusammengestellte Literatur.

gegenständen, Büromaterial usw. Der staatlich-öffentliche Charakter so gearteter Geschäfte ergibt sich aus ihrer Natur als Hilfsfunktionen für den Betrieb der eigentlichen bezw. gebundenen staatlich-öffentlichen Tätigkeit der Selbstverwaltungsverbände; ohne sie könnten auch erstere nicht verwirklicht werden.[4])

Da die Aufgaben der Selbstverwaltung zugleich auch Aufgaben der Staatsverwaltung in weitestem Sinne darstellen, ergibt sich zwangsläufig auch die juristische Folgerung, daß die Selbstverwaltung nach dem allgemeinen Staatsinteresse, das ist der Nutzen des Volkes, auszurichten sei. Was also bereits bei politischer Betrachtungsweise gefordert werden muß, verlangt notwendig auch die rechtliche Struktur der Selbstverwaltung.

Der Unterschied zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung ist also kein wesensmäßiger, sondern nur ein formaler. Er ist nicht in der Art und in der Natur der Selbstverwaltung begründet, sondern in der Verwaltungsform. Es kann daher auch in ihrem juristischen Verhältnis zueinander grundsätzlich kein Gegensatz entstehen.

II. Die Einflußnahme der Staatsverwaltung auf den Aufgabenkreis der Selbstverwaltung und ihre Grenzen

Die übliche Unterscheidung der von den Selbstverwaltungskörperschaften zu verwaltenden Aufgaben in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises, Selbstverwaltungsangelegenheiten, und in Auftragsangelegenheiten, weisen auf eine verschiedene Einflußnahme des Staates auf die Selbstverwaltung hin.

Die Selbstverwaltungsaufgaben werden von den Selbstverwaltungskörpern in eigener Verantwortung durchgeführt; die Auftragsangelegenheiten dagegen werden von den Selbstverwaltungskörperschaften als Staatsorganen auf Verantwortung und mit Anweisungsmöglichkeit des Staates besorgt. Die Selbstverwaltungsangelegenheiten werden noch weiter untergeteilt in Pflichtaufgaben, deren Erfüllung den Selbstverwaltungskörpern durch Gesetz zur Pflicht gemacht wird und in freiwillige Aufgaben, deren Erfüllung nach pflichtgemäßem Ermessen freigestellt wird.

Die staatliche Einflußnahme auf die von der Selbstverwaltung zu verwaltenden Aufgaben ist am stärksten bei den Auftragsangelegen-

[4]) Vgl. Elleringmann, „Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung", S. 25 ff. und seine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Literatur.

heiten, weshalb diese auch vielfach von der Selbstverwaltung begrifflich getrennt werden.[5])

Bei den Selbstverwaltungsangelegenheiten tritt der staatliche Einfluß zurück zu Gunsten einer selbständigen Willensbildung durch den Selbstverwaltungskörper; obwohl natürlich durch die Gesetzgebung der eigene Wirkungskreis eingeschränkt werden kann und durch die Staatsaufsicht, in beschränktem Maße selbst in Ermessensfragen, der selbständigen Betätigung Grenzen gesetzt sind. Trotz dieser möglichen und tatsächlichen Einschränkungen liegt hier das charakteristische und sehr umfangreiche Arbeitsgebiet der eigenverantwortlichen und freien Selbstverwaltung.

Von dieser Gruppe von Aufgaben trennen verschiedene Schriftsteller noch die sogenannten Existenzaufgaben, die das Recht betreffen, über die eigene Organbildung und Vermögens- bezw. Finanzverwaltung zu bestimmen.[6])

Es ist richtig, wenn Elleringmann ausführt, daß diese Existenzaufgaben am wenigsten den Eingriff staatlichen Einflusses vertragen, sollte nicht der Charakter der Selbstverwaltung als selbständiger und eigenverantwortlicher Verwaltung verlorengehen und die Selbstverwaltung in reine Staatsverwaltung übergeleitet werden; denn ohne die Möglichkeit in freier Willensbildung die eigenen Organe ernennen und über eigenes Vermögen bestimmen zu können, würden die Selbstverwaltungskörper ihren Namen zu Unrecht tragen.

Darum sieht auch die DGO. vor, daß der Bürgermeister von der Gemeinde ernannt wird, § 41 DGO. Dem steht nicht entgegen, daß er zuvor durch den Staat und den Beauftragten der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei berufen wird; denn unter Berufung in diesem Zusammenhang ist zu verstehen die Bezeichnung eines vorgeschlagenen Bewerbers der Person nach. Die Designation obliegt dem Staat und der Partei, die Ernennung aber der Gemeinde.[7])

Für den Einfluß des Staates auf die Vermögensverwaltung der gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung ist die grundsätzliche Stel-

[5]) Vgl. Peters, „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen“, S. 35, 41, 190 und dort aufgeführte Literatur.

[6]) Vgl. Haenel, „Staatsrecht“, S. 130; Neuwiem, Zweckverbände, S. 5 ff.; Peters, „Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen“, S. 31 ff.; Elleringmann, „Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung“, S. 40 ff.

[7]) Vgl. Begr. zur DGO. zu § 37 (Bes. Teil); Elleringmann in Zeitschr. f. Beamtenrecht, Bd. 6, H. 6, S. 213 ff.

lungnahme in der Begr. zur DGO., allg. Teil, § 3, kennzeichnend. Dort wird dargelegt, daß die von der DGO. aufgestellten Normen für die Vermögensverwaltung keine Einschnürung und Einschränkung der Selbstverwaltung, sondern gemäß den Erfahrungen der Verwaltungspraxis der Vergangenheit eine Selbstverständlichkeit für jede vernünftige Verwaltung bedeuten würden. Durch die Aufstellung fester Normen könnten die Gemeinden erst wieder ihre volle Bewegungsfreiheit zurückgewinnen.

Ebenso hat in der RV. die Selbstverwaltung Einfluß auf die Organbildung. Nach § 2 Abs. 4 des Abschn. II Art. 7 Aufbaugesetz ist vor der Ernennung oder Berufung der Beirat zu hören. Außerdem hat auch die Selbstverwaltung auf die Vermögensverwaltung bedeutende Einwirkungsmöglichkeiten, § 5 der 14. VO. Abschn. II. Unsere heutige Gesetzgebung, welche doch, wo nur immer, die Selbstverwaltung fördert, erweist also selbst die Richtigkeit der Annahme, daß die Existenzaufgaben dem staatlichen Einfluß nur im notwendigen Maße, also im Rahmen der Gesetze und der Aufsicht, ausgesetzt werden dürfen, andernfalls die Selbstverwaltung ihres eigentlichen Charakters beraubt werden würde.

Dies festzustellen, ist für die begriffliche Erfassung der Selbstverwaltung insofern von Wichtigkeit, als Selbstverwaltung immer dann noch vorliegt, wenn sie den Existenzaufgabenkreis zu betreuen hat.[8])

III. Die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltung

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsbegriffes ist die Eigenverantwortlichkeit der Selbstverwaltungskörper für ihre Verwaltungstätigkeit.[9]) Ohne eigene und alleinige Verantwortung ist Selbstverwaltung undenkbar oder verdiente wenigstens nicht mehr unter diesem Namen geführt zu werden. Sie bedeutet das den Selbstverwaltungsbegriff wesensmäßig am besten kennzeichnende Charaktermerkmal. Bereits der Name Selbstverwaltung deutet darauf hin, daß es sich hier um eine Verwaltung handelt, welche selbständig, d. h. frei von einem fremden Anweisungsrecht, ihre Angelegenheiten regelt.[10]) Die Eigenverantwortlichkeit darf jedoch nicht mit dem

[8]) Es wäre also theoretisch ein Selbstverwaltungskörper denkbar, der außer der Wahrung der genannten Existenzaufgaben nur noch Auftragsangelegenheiten zu erledigen hätte.

[9]) Vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Satz 2 DGO.

[10]) Die Auftragsangelegenheiten bei der gemeindlichen Selbstverwaltung können diesen Grundsatz nicht beeinträchtigen.

Fehlen eines fremden Anweisungsrechtes identifiziert werden, wenngleich beide Begriffe in der Verwaltungspraxis die gleiche Sachlage im Regelfalle charakterisieren.

Das Anweisungsrecht ist vielmehr eine Folge der Eigenverantwortlichkeit. Die Eigenverantwortlichkeit ist gegenüber dem Anweisungsrecht das Primäre. In diesem Zusammenhang sei noch besonders darauf hingewiesen, daß die Staatsaufsicht der Eigenverantwortlichkeit nicht hindernd im Wege steht, da diese begrifflich immer erst nach einem eigenverantwortlichen Tun oder Unterlassen auftritt.

IV. Der Führergrundsatz

Die Durchdringung der Selbstverwaltung mit dem nationalsozialistischen Geist bringt notwendig auch die Einführung des Führerprinzipes in den Aufbau der Selbstverwaltung mit sich.

Das Führerprinzip schaltet grundsätzlich jegliche Wahl der Selbstverwaltungsorgane aus und setzt an ihre Stelle die Ernennung. Die Form der Ernennung kann wohl eine verschiedene sein. Es wird der Bürgermeister von der Gemeinde ernannt[11]), während die Leiter der Versicherungsträger von Regierungsstellen oder von der Aufsichtsbehörde ernannt werden.[12]) Wesentlich kommt es aber darauf an, daß mit der Bestellung des Leiters eines Selbstverwaltungskörpers erreicht wird, daß die vollkommene Gliedschaft der Selbstverwaltung innerhalb der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft hergestellt wird.[13]) Der Führer des Selbstverwaltungskörpers ist der Vertrauensmann des im Nationalsozialismus geeinten deutschen Volkes. Er ist verantwortlicher Leiter der Verwaltungsgeschäfte und nicht mehr abhängig von der „maßgebenden Willensbildung von wechselnden und darum vielfach unverantwortlichen Mehrheiten."[14]) Der Führer ist der Lenker des Gemeinschaftslebens.

---

[11]) § 41, Abs. 3 Satz 1 DGO.

[12]) §§ 2 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges.; § 3 der 14. VO.

[13]) Die Selbstverwaltungskörper sollen mitwirken an der Erreichung des Staatszieles, „in einem einheitlichen, von nationalem Willen durchdrungenen Volke die Gemeinschaft wieder vor das Einzelschicksal zu stellen, Gemeinnutz vor Eigennutz zu setzen und unter Führung der Besten des Volkes die wahre Volksgemeinschaft zu schaffen, in der auch der letzte willige Volksgenosse das Gefühl der Zusammengehörigkeit findet." Präambel zur Dtsch. Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935.

[14]) v. Koehler, „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", S. 115.

Seine Stellung ist durch drei Merkmale gekennzeichnet: „Durch seine Selbständigkeit, durch seine Autorität und durch seine Verantwortlichkeit"[15]) Ihm zur Seite steht — seine Selbständigkeit und alleinige Verantwortlichkeit ausgleichend — der Führerrat, der Beirat. Sein Wissen und seine Erfahrungen entstammen unmittelbar dem genossenschaftlichen Gemeinschaftsleben, er leistet die Hilfestellung zur Entfaltung echten Führertums; er stützt den Führer-, Leiterentschluß mit der Kraft des Gemeinschaftswillens. Er ist ebensosehr Bindeglied zwischen der Leitergewalt und dem Vertrauen der Gefolgschaft, wie er die Willensbildung des Leiters durch seinen sachkundigen Rat im Sinne der Gemeinschaftshaltung der Gefolgschaft vorbereitet.

Der Führer- und Beiratsgrundsatz hat je nach der Art der Selbstverwaltung, ob gebietskörperschaftliche Selbstverwaltung, ob Selbstverwaltung der Berufsstände, der Sozialversicherung, der Wirtschaft, der öffentlichen Genossenschaften, verschiedene Gestalt. Von der gemeindlichen Selbstverwaltung bis zu der der öffentlichen Genossenschaften läßt sich eine absteigende Linie verfolgen, die von einer straffen Durchsetzung des Führer- und Beiratsprinzips bei den Gebietskörperschaften bis zu weitgehenden Beschlußbefugnissen der Mitgliederversammlungen bei den öffentlichen Genossenschaften herabgleitet. Die autoritär-totale Neuausrichtung der deutschen Verwaltung verlangt aber, — mindestens de lege ferenda —, als verfassungsrechtlichen Kern, die Eingliederung dieses Prinzips in die Selbstverwaltung[16]); eine Abstufung in der Straffheit und Durchführung wird sich dabei allerdings immer als notwendig herausstellen.

V. Die Organisationsformen der Selbstverwaltung

Die Selbstverwaltung wird innerhalb dreier Organisationsformen durchgeführt. Die öffentlichrechtlichen und auch die öffentlichen Körperschaften[17]), die rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts, die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts.[18])

---

[15]) Friedrich Kühn in Festgabe der Leipziger juristischen Fakultät für Richard Schmidt, Leipzig 1935 (Sonderausgabe), S. 11.

[16]) Vgl. dagegen E. Friesenhahn in Hans Frank, S. 276; vgl. auch Maunz in Dtsch. Recht, Jahrg. 5, S. 396.

[17]) Ernst Rudolf Huber in Hans Frank, aaO. S. 342.

[18]) Vgl. v. Koehler, „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", S. 107.

1. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts bezw. die öffentlichen Körperschaften

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind Personengemeinschaften, denen vom Staat das Recht der Machtausübung im eigenen Namen übertragen wurde.[19])

Es ist nun für diese Träger der Selbstverwaltung ohne Belang, ob ihnen die Eigenschaft einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zukommt, oder ob sie nur als rechtsfähige Verbände (öffentliche Körperschaften) Aufgaben mit staatlich-öffentlichem Charakter durchführen. Wesentlich ist, daß sie wirkliche Genossenschaften sind, d. h. „solche Ordnungen, die ihre Glieder zu einer konkreten Gemeinschaft zusammenschließen."[20]) Sie können auch aus einem Kreis von pflichtmäßig, unter Umständen zwangsweise zusammengeschlossenen Personen bestehen[21]), die erst in das Gemeinschaftsleben hineinwachsen müssen, um Anteil an der Lebensgestaltung der Gemeinschaft zu haben.

In der RV. sind die Versicherungsträger der UV. und der KV. zu der körperschaftlichen Organisationsform der Selbstverwaltung zu rechnen. Das Moment des wesensmäßig Körperschaftlichen, d. i. das Genossenschaftliche in der Körperschaft, tritt besonders deutlich bei den Betriebs-KK.en und den Innungs-KK.en hervor, bei denen die gliedhafte Gebundenheit des Einzelnen an die Gemeinschaft bereits durch starke äußere Bande gewährleistet wird. (Betriebsgemeinschaft, Zusammenschluß von Berufsgenossen in einer berufsständischen Organisation.) Bei den AOKK.en dagegen bestehen oftmals nur mehr schwache Anzeichen solcher äußeren Bande; hier lebt das genossenschaftliche Element von der Versicherungsgemeinschaft als solcher.[22])

2. Die rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts

Nach allgemein verbreiteter und zum größten Teil anerkannter Theorie ist unter rechtsfähiger Anstalt des öffentlichen Rechts zu verstehen die „Verselbständigung eines Teilzweckes der öffentlichen Verwaltung, der aus der Verwaltung des Staates oder einer Körper-

---

[19]) Vgl. v. Koehler, „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", S. 107 ff.; ähnlich Fleiner, „Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts", S. 104.

[20]) Ernst Rudolf Huber in Hans Frank, aaO. S. 343.

[21]) Vgl. hiezu auch Begr. zum Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg; v. Koehler, „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", S. 108.

[22]) Vgl. aber unten S. 21 die Annäherung an die anstaltliche Form.

schaft des öffentlichen Rechts ausgeschieden" ist.[23]) Dieser selbständige Teilzweck wird einem selbständigen Rechtssubjekt zugewiesen, das ihn — nunmehr Träger öffentlicher Gewalt — in praktischer Verwaltungsarbeit zur Verwirklichung bringt.[24])

Selbstverwaltung kann aber nur dann in der Organisationsform der Anstalt auftreten, wenn der Anstalt eine genossenschaftliche Basis zugrundeliegt; denn die Selbstverwaltung hat ja zur notwendigen Voraussetzung den in einem Gemeinschaftsleben, in einer Gemeinschaftshaltung zum Ausdruck kommenden genossenschaftlichen Zusammenschluß der an ihr Beteiligten. Dieses Gemeinschaftsleben tritt natürlich bei der anstaltlichen Organisationsform gegenüber der Körperschaft zurück. Immerhin muß aber ein genossenschaftliches Element vorhanden sein; und dieses darf nicht etwa nur begründet sein in dem Recht der in der Anstalt zusammengefaßten Personen auf Beteiligung an der Verwaltungsführung, sondern es muß bereits in der Gemeinschaft der Anstaltsgefolgschaft seine Wurzel haben.

Eine eingehende Auseinandersetzung mit der Frage der Organisationsformen der Selbstverwaltung in der RV. bringt Heinrich Straßert.[25]) Straßert sieht in dem ständigen, über die rechtlichen Formen der Aufsicht hinausgehenden Einfluß auf die laufende Verwaltung der Anstalt durch ein übergeordnetes Gemeinwesen das ausschlaggebende Unterschiedsmerkmal zwischen der körperschaftlichen und der anstaltlichen Form der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung; er führt weiter aus, daß im Gegensatz zu der anstaltlichen Selbstverwaltung bei den Körperschaften die Verwaltung unter eigener Verantwortung geführt werde. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die Tatsache, daß von einem dritten Gemeinwesen (Reich, Staat) für die wichtigsten Stellen des Versicherungsträgers Beamte bestellt sind, ausschlaggebend sei für das Ueberwiegen des Anstaltscharakters.[26]) Eine solche Schlußfolgerung ist heute nicht mehr aufrecht zu erhalten. Wohl sind die rechtlichen Beziehungen des Staates zur Anstalt engere als zur Körperschaft, vor allem auch deshalb, weil bei ihr das genossenschaftliche Element zurücktritt. Aber nicht überall dort, wo Berufsbeamte die Lei-

---

[23]) Begründung zum Entwurf einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg 1931.

[24]) Vgl. v. Koehler, „Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts", S. 112; ähnlich auch Fleiner „Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts", S. 107.

[25]) Heinrich Strassert, „Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung", Berlin 1933, S. 16 ff. (Dissertation).

[26]) Strassert, aaO. S. 47.

tung des Versicherungsträgers inne haben, kann man von anstaltlicher Selbstverwaltung sprechen. So sind z. B. die Berufsgenossenschaften der landwirtschaftlichen UV. ohne Bedenken der körperschaftlichen Organisationsform der Selbstverwaltung zuzurechnen, trotzdem gemäß § 3 der 14. VO. der Leiter ein Berufsbeamter ist. Auch der Berufsbeamte kann in das genossenschaftliche Leben der Versicherungsgemeinschaft hineinwachsen und echtes Selbstverwaltungsorgan werden. Der Unterschied zwischen körperschaftlicher und anstaltlicher Selbstverwaltung ist bei den Versicherungsträgern der RV. neben dem Ausmaß des genossenschaftlichen Elements, das bei der Anstalt geringer ist als bei der öffentlich-rechtlichen und öffentlichen Körperschaft, vor allem in äußeren, technischen Merkmalen, wie z. B. in einer strafferen Zusammenfassung durch Zentralisierung, zu suchen.

Die Folgerungen von Ernst Friesenhahn[27]) gehen m. E. zu weit, wenn er aus der Tatsache, daß der Staat „den Schutz und die Fürsorge in den Wechselfällen des Lebens" als seine Aufgabe erkannt hat und daß durch den Neuaufbau der Sozialversicherungsgesetzgebung eine einheitliche Führungsverfassung errichtet wurde, den Schluß zieht, daß die Sozialversicherungsträger nur mehr als ein besonderer Typ der öffentlichen Anstalt „mit einigem körperschaftlichen Einschlag" anzusehen seien.

Das trifft wohl zu bei den bisherigen Versicherungsanstalten, wie der RfA., den LVAnst.en, neuerdings infolge der strafferen Zentralisation wohl auch bei der RKnSch., mancherorts auch bei den großstädtischen AOKK.en, vor allem infolge der besonderen Struktur der Großstädte, welche für die Entwicklung der Versicherungsgemeinschaften weniger Raum lassen.

Auf der anderen Seite wirkt aber bei den meisten BG.en der UV., bei den Innungs-, Betriebs- und Land-KK.en, in gewissem Umfang auch in der Seeversicherung, das genossenschaftliche Element, wenn dieses auch erst an dem Versicherungszweck und der daraus entspringenden Versicherungsgemeinschaft aufgerichtet wird, so stark, daß die Verwaltung im Kerne von der Kraft der Verbandsgemeinschaft getragen wird.

3. Die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts

Die rechtsfähigen Stiftungen des öffentlichen Rechts treten als Organisationsform der Selbstverwaltung nur wenig in Erscheinung.

---

[27]) Ernst Friesenhahn in Hans Frank, aaO. S. 267.

In der Sozialversicherung bedeutet sie nur eine selten vorkommende Form.[28])

VI. Begriffsbestimmung

Nachdem in obigen Darstellungen die Systematik der Selbstverwaltung als eines Rechtssystems in ihrer Grundsätzlichkeit aufgezeigt wurde, kann man für die Selbstverwaltung folgende juristische Begriffsdefinition aufstellen: Selbstverwaltung liegt dann vor, wenn durch solche, dem Staat organisch eingegliederte Rechtssubjekte, (öffentlich-rechtliche Körperschaften und öffentliche Verbände, öffentlich-rechtliche Anstalten und -Stiftungen) selbständig und eigenverantwortlich Staatsaufgaben im Rahmen der Staatsgesetze und in Ausrichtung an die nationalsozialistische Auffassung von Volksgemeinschaft und Staat durchgeführt werden.

Die Staatsaufgaben müssen selbständig und eigenverantwortlich durchgeführt werden. Wie im Kapitel 3, II (S. 14 ff.) dargestellt wurde, kann man die Grenze der Selbständigkeit bis zur Gestattung einer Einflußmöglichkeit zur selbständigen Erledigung der Existenzaufgaben zurückdängen.

4. Kapitel

Selbstverwaltung und Staatsaufsicht

Die Ausgestaltung der Staatsaufsicht im vergangenen liberal-demokratischen System unterscheidet sich wesensmäßig von der Staatsaufsicht, wie sie sich uns im nationalsozialistischen Führerstaat darstellt.

Erstere zog sich zurück auf den Standpunkt einer rein formalen Rechtsaufsicht und gestattete, daß die Selbstverwaltungskörper allein der Wahrung ihrer Sonderinteressen lebten.

Heute aber ist es Aufgabe der Staatsaufsicht, die Selbstverwaltung in Einklang nicht nur mit den Gesetzen, sondern auch mit den Zielen der Staatsführung zu halten, gegebenenfalls zu bringen.

Dabei läuft die Selbstverwaltung keine Gefahr, daß ihr nun die Staatsaufsicht auch als Aufsicht in allen Ermessensfragen gegenübertritt. Nur in sachlich oder politisch bedeutsamen Angelegenheiten wird sie handeln, wenn sie die Uebereinstimmung mit den Zielen der Staats-

[28]) Vgl. Strassert, aaO. S. 16, Anm. 87, Stiftungen des öffentlichen Rechts als Träger der Unfallversicherung für Feuerwehren. Art. 37, Abs. 1 d. Ges. vom 20. 12. 1928 (RGBl. I S. 405).

führung durchsetzen muß. Die Aufsicht soll ja die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der in der Selbstverwaltung Tätigen fördern und die Selbstverwaltungskörper in ihren Rechten schützen.[1])

Die Staatsaufsichtsbehörde steht also dem Selbstverwaltungskörper nicht nur als eine Aufsichtsbehörde im Wortsinne gegenüber, sondern auch als eine Stelle, bei der die Selbstverwaltungskörperschaft Schutz vor unnötigen Eingriffen in ihre Selbständigkeit findet.

Die Staatsaufsicht bildet entsprechend dem Charakter der Selbstverwaltung, als einer dem Staat organisch eingegliederten, aber selbständigen Einrichtung zur Verwaltung öffentlich-staatlicher Aufgaben, ein notwendiges Mittel zu ihrer Ueberwachung einerseits und ihrer Förderung andererseits. „Kein dem Staat eingegliederter Verband kann „selbst" verwalten, ohne daß der Staat dafür sorgt, daß sich seine Tätigkeit nicht nur im Rahmen der Gesetze hält, sondern sich auch positiv für Volk und Staat auswirkt."[2]) Durch die Staatsaufsicht wird die restlose Eingliederung der Selbstverwaltung in den Staatsaufbau und seine Verwaltung sichergestellt.

II. Abschnitt

Wesen und Inhalt der Selbstverwaltung der Träger der Reichsversicherung vor dem Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 (RGBl. I S. 577)

Einleitung:

Das Aufbaugesetz bewirkte eine grundlegende Veränderung des Wesens, Inhalts und der äußeren Organisation der Selbstverwaltung der Versicherungsträger. Die Untersuchung der Selbstverwaltung in der RV. nach dem heutigen Rechtszustand macht es notwendig, den vergangenen Rechtszustand in kurzen Umrissen zu beschreiben; denn gerade eine gegenüberstellende Betrachtung des Wesens und Inhalts

---

[1]) Begr. zur DGO., allg. Teil, Ziff 2; § 1 des Abschn. IV Aufb.Ges.

[2]) Koellreutter, „Dtsch. Verwaltungsrecht", S. 58.

der Selbstverwaltung, wie sie vor dem Aufbaugesetz bestand und wie sie nach dem Aufbaugesetz bis zum heutigen Tage Gestaltung fand, vermag in besonderem Maße die gegenwärtige Rechtslage klarzustellen.[1]

1. Kapitel

Die Selbsterwaltung als Ausgleich des Versicherungszwanges

Die Selbstverwaltung der Versicherungsträger sollte vor allem den psychologischen und sozialpolitischen Ausgleich zum Versicherungszwang bilden. Die deutsche Sozialversicherung baut auf dem Grundsatz des Versicherungszwanges auf, d. i. die auf zwingender Gesetzesvorschrift beruhende, unabdingbare Einordnung in ein Versicherungsverhältnis auf Grund eines bestimmten Tatbestandes.

So unterliegen bei der KV., Rentenversicherung und RKnV. die Angehörigen bestimmter Kategorien von Arbeitstätigen, welche in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, der Versicherungspflicht.[1][2]

Bei der UV. sind die Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge und Angestellten bestimmter versicherungspflichtiger Betriebe bei den Trägern der UV. gegen Unfall versichert, ohne dabei allerdings in einem entgeltlichem Beschäftigungsverhältnis stehen zu müssen.[3]

Die Einführung des Versicherungszwanges erwies sich als eine notwendige Maßnahme, da nur so genügende Gewähr für die Erfüllung

---

[1]) Freilich muß in diesem Rahmen darauf verzichtet werden, näher auf den organisatorischen Aufbau der Selbstverwaltung und den Aufgabenkreis der einzelnen Selbstverwaltungsorgane einzugehen, da nach dieser Seite bereits systematische und erschöpfende Abhandlungen vorliegen. Es sei hier besonders verwiesen auf die Dissertation von H. Strassert, „Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung"; s. auch Schulz, „Die Deutsche Sozialversicherung nach dem Stand vom Juli 1929"; Lutz Richter, „Sozialversicherungsrecht" 1931. Außerdem genügt auch die grundsätzliche Darstellung der für die damalige Auffassung von Selbstverwaltung charakteristischen Wesensmerkmale, insbesondere derjenigen Wesensmerkmale, welche im Laufe der Durchsetzung des nationalsozialistischen Rechtsdenkens in der RV. beseitigt wurden um die grundsätzliche Veränderung, den Neuaufbau und die Neuorganisation der Selbstverwaltung in der heutigen RV. dem Verständnis nahe zu rücken.

[1]) Vgl. RVO. §§ 160, 165, 1226; AVG. § 1; RKnG. § 1.

[2]) Dies ist wenigstens der Regelfall; die besonderen Ausnahmen, insbesondere die freiwillige Weiterversicherung und die Selbstversicherung können bei dieser grundsätzlichen Betrachtung außer Acht gelassen werden.

[3]) RVO. § 544; Schulz, „Die Deutsche Sozialversicherung", S. 23.

der allgemeinen sozialpolitischen Zielsetzung der RV. gewährleistet erschien.[4])

Es darf auch als feststehende Erfahrungstatsache gewertet werden, daß gerade die Bevölkerungsschichten, welche des Versicherungsschutzes am ehesten bedürfen, durch die Herbeischaffung des zum Leben Nötigsten so in Anspruch genommen werden, daß sie nicht mehr die innere Spannkraft besitzen, sich gegen die möglichen, oftmals sogar sehr wahrscheinlich eintretenden Folgen von Krankheiten, Unfällen, Alter und Invalidität wirtschaftlich durch Eingehen eines Versicherungsvertrages sicherzustellen.[5])

Der Versicherungszwang stellt vor allem durch seine Rückwirkung auf die Lohnpolitik einen bedeutenden Eingriff in die soziale Stellung der Arbeiter dar. Die zwangsweise Entziehung eines Teiles des Lohnes zum Zwecke der teilweisen Abdeckung der Beiträge, welche naturgemäß eine allgemeine Verminderung der Löhne nach sich zieht, bedeutet für die Versicherten eine Verringerung ihrer Einnahmen. Letzten Endes werden zwar die Mittel für die RV. über die Lastenabwälzung der unmittelbar Beteiligten von der gesamten Volkswirtschaft getragen.[6]) Immerhin ist derjenige am stärksten betroffen und damit interessiert, dem das Gesetz zunächst die Beitragslast auferlegt.[7]) Dementsprechend sollte den Beteiligten im Hinblick auf die gerechte Erfüllung der Versicherungsaufgaben ein ausschlaggebender Einfluß auf die Verwaltung der Sozialversicherung eingeräumt werden.

Das die Härten des Versicherungszwanges ausgleichende Moment sah der Gesetzgeber in dem besonderen Vertrauensverhältnis[8]) zwischen

---

[4]) Der Gesetzgeber sieht den sozial-politischen Zweck vornehmlich auch in der Gewährleistung der „Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie (alle Hilfs- und Unterstützungsbedürftigen) Anspruch haben". Kaiserliche Botschaft vom 17. 11. 1881. In der Begründung des Entwurfs eines Gesetzes betr. die Krankenversicherung der Arbeiter, 1882, aaO., weist der Gesetzgeber in eingehenden Ausführungen nach, daß die allg. Verbreitung der Krankenkassen und damit auch der Mitgliederzahl „nur durch Einführung eines möglichst allgemeinen, unmittelbar auf gesetzl. Vorschrift beruhenden Krankenvers.-Zwanges erreicht werden" könne. Vgl. auch Schulz, aaO. S. 21 ff.

[5]) Vgl. auch Schulz, S. 21 ff.

[6]) Vgl. auch Schulz, S. 336.

[7]) Vgl. auch Begr. zu § 1 des Abschn. II Art. 8 Aufb.Ges.

[8]) Begr. des Entwurfs eines Gesetzes, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, 1882, allg. Teil, aaO. Der Gesetzgeber bezeichnet es als einen „wohltätigen moralischen Einfluß", den die Selbstverwaltung innerhalb des korporativen Zusammenschlusses von Berufsgenossen hervorruft.

der Verwaltung und den „Verwalteten", welches durch die Selbstverwaltung bewirkt wurde.

Der Versicherungszwang konnte restlos nur innerhalb einer Zwangsorganisation der Versicherung durchgeführt werden. Die Durchführung jedes Versicherungszwanges setzt aber die gesetzliche Anordnung einer unter allen Umständen erzwingbaren Form der Versicherung voraus.[9])

Die hier aufgezeigten Gesichtspunkte über den Versicherungszwang haben auch unter den heutigen Verhältnissen ihre Geltung beibehalten; jedoch nimmt entsprechend der Wandlung des Wesens der Selbstverwaltung dieses Ausgleichmoment eine inhaltlich umgestaltete Stellung ein, als ihr das liberal-demokratische System zuwies.

2. Kapitel

Der liberal-demokratische Geist und Inhalt der Selbstverwaltung in der Reichsversicherung

I. Die Wahl der Selbstverwaltungsorgane nach den Grundsätzen der Verhältniswahl

Die Wahlen in der Sozialversicherung stellten sich als ein den damaligen Selbstverwaltungsbegriff wesensmäßig charakterisierendes Merkmal dar, denn durch sie wurden die Organe der Selbstverwaltung ermittelt und damit die Verwaltung entscheidend beeinflußt. Das von der liberal-demokratischen Gemeinschaftsauffassung abhängige Rechtsdenken sah das vornehmste Mittel die Mitwirkung der Interessenten (Unternehmer und Arbeitnehmer) an der Verwaltung der Versicherungsträger nach dem gerechtesten Maßstab zu verteilen, in der Wahl der Vertreter der Versicherten und ihrer Arbeitgeber nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts.

Das Wesen der Verhältniswahl bestand darin, daß in den zu wählenden Organen die Gruppen der Wähler entsprechend ihrer Zahl vertreten waren. Die Vertreter der Wählergruppen wurden dann gewählt im Verhältnis ihrer zahlenmäßigen Stärke zueinander.[1]) Die

[9]) Vgl. Begr. d. Entwurfs eines Gesetzes betreffend die KV. der Arbeiter 1882, allg. Teil; Novelle vom 10. 4. 1892 (RGBl. S. 379) zum Krankenversicherungsgesetz vom 5. Juni 1883 (RGBl. S. 73). Begr. allg. Teil: hier ist von dem „Zwangskassensystem" die Rede, innerhalb dessen jeder Vers.-Pflichtige der Krankenkasse angehört, welche für die Beschäftigung, in der er steht, errichtet ist.

[1]) Schulz, aaO. S. 72, Anm. 1.

Verhältniswahl sollte auch vor allem die Relation zwischen Vertretung und Stärke zugunsten der Minderheiten sicherstellen.[2]) Die Wahl der Vertreter der Versicherten und der Unternehmer oder anderer Arbeitgeber hatte auf Grund von Vorschlagslisten wirtschaftlicher Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern oder von Verbänden solcher Vereinigungen zu erfolgen.[3]) Nach den gleichen Gesichtspunkten wurden die Selbstverwaltungsorgane bei den Versicherungsbehörden ermittelt, nur daß hier bereits vorhandene und nach Ergebnissen von Verhältniswahlen aufgestellte Wahlkörper zur weiteren Wahlausscheidung benützt wurden.[4])

Das so ausgestaltete Wahlrecht war nach der damaligen Auffassung wesensmäßig mit dem Begriff der Selbstverwaltung verknüpft, denn jeder Interessent sollte in den Stand gesetzt werden, wenigstens mittelbar sein Mitwirkungsrecht „Selbstregierungsrecht"[5]) durch Wahl der Vertreter der Unternehmer und der Arbeitnehmer ausüben zu können.

Die Art der Auswahl der Vertreter der Versicherten und ihrer Arbeitgeber über die Vorschlagslisten der wirtschaftlichen Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern verschaffte der Parteienpolitik Eingang in die RV. Sie wurde der Tummelplatz der politischen Bestrebungen der Gewerkschaften[6]) und der Auseinandersetzungen zwischen Arbeigebern und Arbeitnehmern. Außerdem zeigt die peinlich beobachtete Trennung zwischen den beiden Interessentengruppen deutlich die Tendenz einer eifersüchtigen Wahrung von Sonderinteressen auf, welche bei einer zusammenwirkenden Verwaltungsführung der Vertreter der beiden Interessentengruppen naturgemäß nur meist Kompromißergebnisse zeitigen konnte, welche oftmals nur unvollkommen dem eigentlichen Verwaltungszweck gerecht wurden. Das Wahlrecht in der RV. wollte

---

[2]) AN. 14, 729; 15, 448.

[3]) Vgl. § 15 RVO.

[4]) Vgl. §§ 45, 73, 89, 107 RVO.

[5]) Fleiner, „Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts", 1928, S. 103.

[6]) Die Einführung zur VO. über Vertretung wirtschaftlicher Vereinigungen in der knappschaftlichen Versicherung vom 29. 5. 1933 (RGBl. I S. 317) kennzeichnet das Zusammentreffen von Politik und Selbstverwaltung deutlich, wenn es bezüglich der Vertrauensmänner, welche zugleich Angestellte in höherer und leitender Stellung sind, ausführt, daß sie auf Grund des § 2 des Ges. zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums ohne grundsätzliche Bedenken aus der Stellung entfernt werden könnten, wenn sie lediglich auf Grund politisch-gewerkschaftlicher Beziehungen eine verantwortungsvolle und gut bezahlte Stelle erlangt haben. Vgl. auch Krohn, „Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung", Anm. 1a zu Art. 7 des Abschn. II Aufb.-Ges., S. 75.

durch die organisatorische Abgrenzung der beteiligten Interessensphären die Freiheit der Einzelpersönlichkeiten und der Verbände zur Sicherstellung der gesonderten Wahrung ihrer Belange gewährleisten.

II. Das Verhältnis zwischen der Beteiligung an der Selbstverwaltung und der Aufbringung der Mittel

Der Grad des Aufkommens bei der Mitteltragung war der Maßstab für die Anteilnahme der Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten an der Verwaltung der Versicherungsträger. Das gegenseitige Stärkeverhältnis der durch die Wahlen ermittelten Vertreter war nach der Beteiligung an der Beitragslast abgestimmt.

Nach §§ 380, 381 RVO. waren die Mittel für die KV. von den Arbeitgebern und den Versicherten aufzubringen, und zwar hatten die Versicherten zwei Drittel, ihre Arbeitgeber ein Drittel der Beiträge zu zahlen. Dementsprechend waren auch die Versichertenvertreter zu zwei Drittel bezw. die Vertreter der Arbeitgeber zu einem Drittel in den Kassenorganen (Vorstände und Ausschüsse) vertreten, §§ 332, 335 RVO.

Nach dem gleichen Grundsatz wurde auch in der UV. die Verwaltung der Versicherungsträger den für die Aufbringung der Kosten verantwortlichen Unternehmern anvertraut,[7] §§ 731ff, 838 bis 842, 989, 1062ff RVO.

Die Mittelaufbringung für die JV.[8] hatte das Reich, dann die Arbeitgeber und die Versicherten, letztere zu gleichen Teilen, zu leisten. § 1384 RVO. Daher waren hier die Versicherungsvertreter der Arbeitgeber und der Versicherten in gleicher Anzahl neben den Berufsbeamten an der Verwaltungsführung im Vorstande beteiligt. § 1346 RVO. Auch der Ausschuß bestand je zur Hälfte aus den Vertretern der beteiligten Arbeitgeber und der Versicherten. § 1351 RVO.

[7]) Den Versicherten selbst wurde allerdings in gerechter Berücksichtigung des besonderen Interesses, welches sie an einer ordnungsmäßigen Verwaltung der Versicherungsträger hatten, ein Mitwirkungsrecht eingeräumt, §§ 853 ff., 1030 ff., 1203 ff., 1569 b, 1570, 558 e, 897 RVO.

[8]) Bezüglich der Leistungen des Reiches sind noch zu berücksichtigen § 7 des Zolländerungsgesetzes vom 17. 8. 1925 (RGBl. I S. 261); Erlaß des RVA. vom 14. Jan. 1929; Reichsarbeitsblatt IV S. 16; Art. 71 d. Einführungsgesetzes zur RAV.; Art. 3 des Gesetzes vom 8. 4. 1927 (RGBl. I S. 98); Art. 4 des Gesetzes vom 29. 3. 1928 (RGBl. I S. 116); Art. 2 des Gesetzes zur Vorbereitung der Finanzreform vom 28. 4. 1930 (RGBl. I S. 145). Die Selbstverwaltung erfuhr bei den Trägern der IV., den LVAnst.en, nach damaliger Auffassung dadurch eine gewisse Schwächung, daß in den Organen

Die Organisation der Selbstverwaltung in der AV. wurde in starker Anlehnung an die JV. durchgeführt. Nach § 168 AVG. hatten die Arbeitgeber und die Versicherten die Mittel durch Beiträge zu gleichen Teilen aufzubringen. Sie waren daher auch zu gleichen Teilen in den Selbstverwaltungsorganen vertreten. §§ 99, 105, 120 AVG.

Die Verwaltungsführung selbst war auch hier wieder in weitgehendem Maße in die Hände von Berufsbeamten gelegt, was sich dann auch als Gegenstand besonderer Einwände auswirkte. Man empfand es als ungerechten Zustand, daß dem Selbstverwaltungsrecht nur ein geringer Spielraum gelassen wurde, obwohl die Kosten ausschließlich von den Beteiligten selbst getragen werden mußten.[9])

Die Beiträge zur knappschaftlichen Krankenversicherung wurden gemäß §§ 117 und 130 RKnG. zu zwei Fünfteln von den Arbeitgebern und zu drei Fünfteln von den Versicherten getragen. Entsprechend waren auch die Versicherungsvertreter zu zwei Fünfteln bezw. drei Fünfteln an der Selbstverwaltung beteiligt, §§ 147, 165 RKnG. Kennzeichnend für die liberalistische Auffassung über das Abhängigkeitsverhältnis der Beteiligung an der Selbstverwaltung von der Beitragslast ist das Abänderungsgesetz vom 25. 6. 1926 (RGBl. I S. 291), das die ursprüngliche paritätische Verteilung der Beiträge auf das Verhältnis von zwei Fünfteln zu drei Fünfteln verschob. Hier bildete das Bedürfnis einer größeren Vertretung der versicherten Arbeitnehmer in den

---

in hervorragendem Maße Berufsbeamte tätig waren, welche die Hauptlast der Geschäfte trugen. Neben dem Aufgabenkreis, der diese Organisationsform verlangte, war hierauf von nicht zu unterschätzendem Einfluß die starke finanzielle Beteiligung des Reiches an der Kostentragung, die durch weitgehende staatliche Mitwirkungsrechte berücksichtigt wurde.
Vgl. hiezu den Gegensatz, welcher bei den Krankenkassen in Erscheinung trat: „Die Krankenkassen, die auf ihre Selbstverwaltung von jeher sehr stolz waren, haben deshalb niemals ernstlich um Reichs- oder Staatszuschüsse gebuhlt." Schulz, aaO. S. 20, Anm. 7.

[9]) Vgl. Verhandlungen des Reichstags, 12. Leg.Per., II. Session, Bd. 268, 1911, S. 7556 d.
Die Begründung des Gesetzesentwurfs führt allerdings dann im gleichen Zusammenhange aus, daß ein Reichszuschuß infolge der allgemeinen Finanzlage nicht gegeben werden könne. Auch die Beteiligten hätten von dem anfänglichen Verlangen nach Beihilfe des Reiches Abstand genommen. (Verhandlungen des Reichstags, XII. Leg.Per., II. Session, Bd. 281, 1911, Nr. 1035, S. 68.)
Daß nun trotzdem eine starke Beteiligung des Staates durch das Berufsbeamtentum und die anstaltliche Organisationsform beibehalten wurde, ergab sich zwingend aus dem Aufgabencharakter der AV., der eine zentrale Zusammenfassung und einen weiten Versichertenkreis erforderte.

Selbstverwaltungsorganen den Ausgangspunkt für die Veränderung in der Tragung der Beitragslast. Der größere Anteil an der Verwaltung war nach Ansicht der diese Veränderung besonders betreibender Kräfte so wichtig, daß die Bergleute gern das finanzielle Opfer bringen würden.[10])

Die Frage der Kostentragung und der ihr entsprechenden Beteiligung an der Selbstverwaltung war, wie aus dem vorausgehend Gesagten hervorgeht, sehr unterschiedlich geregelt. Die einheitliche Verfolgung und Durchsetzung eines bestimmten Grundsatzes läßt sich nicht feststellen.

In der KV. beruhte das Abhängigkeitsverhältnis der Beteiligung von der Kostentragung einmal auf einer rechnerischen Grundlage. Der Satz der Kostentragung war durch zwingende finanzielle Verhältnisse geboten. Zum anderen zeigt sich deutlich eine falsche Einschätzung der bei beiden beteiligten Gruppen vorhandenen Interessenlage.

Nicht die Gemeinschaft der beiden Interessengruppen zur Erreichung des gleichen sozialen Zweckes, bei denen ein für beide Gruppen gleich groß zu bemessendes Interesse vorauszusetzen ist, sollte maßgebend sein für die Beteiligung an der Selbstverwaltung, sondern eine verschieden bewertete, im letzten Grunde in einem klassenkämpferischen Gegensatz zueinander stehende Interessenlage der Arbeitgeber und Arbeitnehmergruppen.[11])

Bei der JV. und AV., die ja von vornherein auf einer gleichheitlichen Verteilung der Beitragslast und der Beteiligung an der Selbstverwaltung aufbaute, treten diese Gesichtspunkte höchstens als politische Forderungen auf.[12])

Weil nun gerade die verschiedene Beteiligung der Arbeitgeber und Arbeitnehmergruppen Ausdruck eines Dogmas des Klassenkampfes war,

[10]) Bericht des 9. Ausschusses (Sozialangelegenheiten) des Reichstags über den Entwurf eines Gesetzes über Abänderung des RKnG. Nr. 2301 der Drucksachen des Reichstags, III. Wahlperiode 1924 bis 1926, S. 142.

[11]) Vgl. H. Strassert, aaO. S. 90 bis 98. Dort werden die von den Anhängern und Gegnern des Paritätsgedankens gebrachten Argumente eingehend dargestellt. Strassert kommt dabei zu dem Ergebnis, daß „die Aufbringung der Mittel und die bestehenden verfassungsrechtlichen Vorschriften stichhaltige Argumente für einen überwiegenden Einfluß der Versicherten darstellen". S. 98. Es wurde dabei der aus dem Wesen der Volksgemeinschaft sich notwendig ergebende Grundsatz, daß die Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichheitlich beteiligt sein müssen, weil sie als Volksgenossen für eine Aufgabe der Volksgemeinschaft mit gleichem Interesse arbeiten, vollkommen übersehen.

[12]) So bei den meisten Gegnern der Parität. S. auch Strassert aaO. und dort aufgeführte Literatur.

kam es den Beteiligten oftmals nicht auf die Erreichung der Ganzheit des Verwaltungszweckes an, sondern sie waren nur bestrebt, ihre Sonderinteressen durchzusetzen.

III. Die Funktionen der Selbstverwaltungsorgane

Zur Untersuchung des Wesens und Inhalts der Selbstverwaltung in der RV. vor dem Aufbaugesetz gehört auch eine wenigstens grundsätzliche Darstellung der für die Funktionen der Selbstverwaltungsorgane charakteristischen Wesensmerkmale. Die Willensbildung und Willensäußerung der Organe vollzog sich in der Form von Mehrheitsbeschlüssen innerhalb eines Kollegialsystems. Diese Form der Willensbildung war nach damaliger Auffassung angemessen und notwendig angesichts der Tatsache, daß die zur Willensbildung zuständigen Organe aus Vertretern zweier Interessentengruppen zusammengesetzt waren.

Die eigentliche Geschäftsführung der Versicherungsträger lag in den Händen von Vorständen, welche die einzelnen Verwaltungsakte im Regelfalle durch Mehrheitsbeschlüsse gestalteten.[13]) §§ 342, 685, 1146, 1342 RVO.; 99 AVG.; 151, 172 RKnG. Es war natürlich möglich und kam auch sehr häufig vor, daß ein Vorstandsmitglied mit der Vertretung des gesamten Vorstandes betraut wurde. Neben dem Vorstand bestand als zweites erweitertes Organ der Selbstverwaltung in der KV. und JV. der Ausschuß, in der UV. die Genossenschaftsversammlungen, in der RKnV. die Hauptversammlungen der Arbeiter und Angestellten, die Bezirksversammlungen, in der AV. neben dem Direktorium der Verwaltungsrat.

Es trat also neben den Vorstand eine erweiterte Versammlung von beteiligten Interessenten, die in besonders wichtigen Angelegenheiten (z. B.: Wahl der Vorstandsmitglieder, Abnahme der Jahresrechnung) entweder selbständige Beschlußbefugnis, oder im Zusammenwirken mit dem Vorstand Vertretungsbefugnis[14]) hatten. Es wurde damit dem

---

[13]) Mit dem Anwachsen der laufenden Geschäfte stellte sich allerdings die Notwendigkeit heraus, bei den Versicherungsträgern, deren Vorstände nur aus ehrenamtlichen Mitgliedern bestanden, einen Teil der Geschäfte Angestellten zur selbständigen Erledigung anzuvertrauen. Das bedeutete keine Einschränkung der Selbstverwaltung, da die Anstellung solcher Angestellten bezw. Beamten vom Vorstand beschlossen wurde und diesem auch die Aufsicht über sie oblag. Vgl. §§ 349, 698 RVO.; 157 RKnG. In der RKnSch. sollten womöglich nur Vertrauensmänner in die Verwaltung der RKnSch. übernommen werden. §§ 157, 175 RKnG. Vgl. Schulz aaO., S. 57.

[14]) Vgl. z. B. §§ 345 und 346 RVO. — Vgl. auch Begründung zu § 1 d. Abschn. II, Art. 7 des Aufb.Ges.

Ziel der herrschenden demokratisch-parlamentarischen Gemeinschaf
auffassung entsprechend, das Mitbestimmungsrecht der Interessenten
der Verwaltungsführung bis zu den Grenzen der technischen Durchfüh
barkeit auszudehnen, Rechnung getragen. Der Vorstand als eige
lich geschäftsführendes Organ mußte sich natürlich auf einen kleiner
Kreis von geeigneten Persönlichkeiten beschränken. Aber bei den b
sonders wichtigen Angelegenheiten sollte ein größerer Kreis, womögli
die Gesamtheit der beteiligten Interessenten, (z. B. bei den Genosse
schaften der gewerblichen UV.) die Möglichkeit zu unmittelbarer Willen
äußerung und damit Beeinflussung der Verwaltungsführung besitzen.

3. Kapitel

Die Staatsaufsicht über die Versicherungsträger

Die staatliche Aufsicht über die Versicherungsträger der Sozialve
sicherung war im Grunde eine Rechtsaufsicht, d. h., sie hatte zu be
obachten, daß sich die Verwaltung der Versicherungsträger an Rech
und Satzung hielt.

Die Versicherungsträger und vor allem die hinter ihnen stehende
politischen Parteien wachten auch eifersüchtig darüber, daß die Kon
trolle nicht auch auf Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen ausgedehn
würde.

Wichtige Aufschlüsse über das Wesen der Aufsicht ergibt die Ent
wicklung des § 30 RVO. Nach dessen ursprünglicher Fassung hatt
sich die Aufsicht darauf zu erstrecken, daß Gesetz und Satzung beobachte
würden. Durch die VO. vom 30. 10. 1923 (RGBl. I S. 1057) in Kraf
seit 2. 11. 1923, wurde ihm eine neue Fassung gegeben, nämlich „. . .
daß Gesetz und Satzung so beobachtet werden, wie es der Zweck der Ver-
sicherung erfordert." Diese Form, welche vielfach dahin ausgedeute
wurde, daß nunmehr der Aufsichtsbehörde ein Aufsichtsrecht auch in
reinen Ermessens- und Zweckmäßigkeitsfragen zustehe, wurde wieder
abgeschwächt durch den Zusatz, der mit Art. 1 des Ges. vom 14. 7. 1925
(RGBl. I S. 97) in Kraft seit 17. 7. 1925 (Art. 1 d. G.) eingefügt
wurde. „Das gilt nicht, soweit die Versicherungsträger nach ihrem Er-
messen zu verfügen berechtigt sind." Der ursprüngliche Sinn des § 30
wurde, wie auch H. Strassert, aaO., S. 75 richtig bemerkt, nicht mehr
erreicht.

Im Jahre 1931 sah sich die Reichsregierung bereits genötigt, der
Staatsaufsicht weitere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwaltung

der Versicherungsträger auch in den Fragen der Zweckmäßigkeit und des Ermessens zu eröffnen. Die NotVO. des Reichspräsidenten vom 5. Juli 1931 erweiterte das staatliche Aufsichtsrecht auf Zweckmäßigkeitsfragen, indem sie dem Reichsarbeitsminister die Ermächtigung gab zu bestimmen, daß sich das Aufsichtsrecht über die Versicherungsträger bis auf Weiteres auch auf Fragen des Ermessens erstrecken könnte, soweit es sich um Finanzgebahrung handelte.

Zusammenfassend kann bereits nach diesen Ausführungen festgestellt werden, daß die Selbstverwaltung und vor allem die hinter ihr stehenden politischen Machtgruppen immer bestrebt waren, die Staatsaufsicht soweit als möglich auf die Rechtsaufsicht zu beschränken. Der Staat selbst betrachtete, wenigstens grundsätzlich, die Aufsichtsausübung in Ermessensfragen als eine Notmaßnahme, als eine Ausnahmeerscheinung, welche der verbürgten Freiheit der Selbstverwaltungskörper widersprach.[1])

III. Abschnitt

Die Selbstverwaltung der Versicherungsträger der Reichsversicherung nach dem Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung

I. Unterabschnitt

Der Leiter

A. Aeußerer organisatorischer Aufbau

1. Kapitel

Die Amtseinsetzung der Leiter

Nachdem im vorhergehenden Kapitel, um anhand einer Gegenüberstellung den inneren Wandel der Selbstverwaltung zu verdeutlichen, ihr wesentlicher Inhalt in Grundzügen aufgezeigt wurde, verbleibt nun die eigentliche Hauptaufgabe, die Selbstverwaltung der Träger der RV. nach dem heutigen Rechtszustand zu untersuchen und zu beschreiben.

---

[1]) Im übrigen vergleiche die eingehenden Ausführungen über die staatliche Aufsicht und die Auseinandersetzung mit der einschlägigen Literatur bei Strassert, aaO., § 4, S. 69—83.

„Der Willensträger der Versicherungsträger ist grundsätzlich ni eine mehrköpfige Versammlung, sondern ein verantwortlicher Mann.

§ 1 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. bestimmt daher: „Jeder Träg der Sozialversicherung hat einen Leiter". Die in den Gesetzen über Sozialversicherung vorgesehenen Organe der Versicherungsträger fall weg und der Leiter übernimmt deren Aufgaben und Befugnisse m Ausnahme der Funktionen, welche dem Beirat zukommen.

Aus § 2 aaO. ergibt sich die Neuregelung der Amtseinsetzung d Leiter. Man wird entsprechend den Vorschriften des § 2 aaO. im Zu sammenhalt mit den Bestimmungen des neuen deutschen Beamteng setzes (DBG.) vom 26. 1. 1937 (RGBl. I S. 39) zwischen folgend Leitergruppen unterscheiden müssen. Hauptamtliche Leiter im Bea tenverhältnis oder in einem beamtenähnlichen Verhältnis — ehre amtliche Leiter — Leiter kraft Gesetzes —.

I. Hauptamtliche Leiter im Beamtenverhältnis oder in einem beamtenähnlichen Verhältnis

Hauptamtliche, im Beamtenverhältnis stehende Leiter haben d RfA., die RKnSch., die LVAnst.en und Gemeinde-Unfallversicherungs verbände, die landwirtschaftlichen BGen. Ob die hauptamtlichen, i Beamtenverhältnis stehenden Leiter mittelbare oder unmittelbar Reichsbeamte sind, ergibt sich aus dem Zusammenhalt der Vorschrifte des § 2 aaO. und der §§ 1, 2, 24 und 66 DBG.

Wenn in § 2 aaO. der Leiter der RfA. und RKnSch. als Reichs beamter bezeichnet wird, so handelt es sich hier um einen unmittelbare Reichsbeamten. Er hat keinen Vorgesetzten bezw. keine vorgesetzte Dien stesstelle im Sinne des § 2, Abs. 5 DBG.; er ist als verantwortlicher Leiter der Verwaltungsführung einer mit dem Recht der Selbstverwal tung ausgestatteten Versicherungsanstalt der Leiter einer selbständigen eigenverantwortlichen und wenigstens begrifflich von der Staatsverwal tung zu trennenden Selbstverwaltung. Er befindet sich als Reichsbeamter in einem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis zu Führer und Reich (Beamtenverhältnis). § 1 DBG. Er untersteht in seiner dienstlichen Verbindung zu den obersten zuständigen Reichsbehörden (Führer und Reichskanzler, Reichsarbeitsminister) keiner vermittelnden Zwischenstelle. Als solche kann keinesfalls auch die Aufsichtsbehörde gelten, denn sie übt entsprechend dem Selbstverwaltungsrecht der Versicherungsträger keine Dienstaufsicht im Sinne des hierarchisch gegliederten Dienstauf-

[1]) Begründung zu § 1 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges.

sichtsrechts mit einem innerhalb der Schranken der Gesetze ungehinderten Anweisungsrecht aus.

Seine Stellung als unmittelbarer Reichsbeamter läßt sich vor allem auch ableiten aus der Tatsache, daß ihn der Führer und Reichskanzler ernennt und er entsprechend §§ 24 und 66 DBG. auch nur wieder vom Führer und Reichskanzler entlassen bezw. abberufen werden kann.

Der Gesichtspunkt, daß die Stelle, welche den Beamten ernennt, mitausschlaggebend ist für die Stellung des Leiters als eines unmittelbaren oder mittelbaren Reichsbeamten tritt besonders bei dem Leiter der LVAnst. und des Gemeindeunfallversicherungsverbandes in den Vordergrund. Der Leiter ist ein Beamter des Landes oder des Gemeindeverbandes, für den die LVAnst. errichtet ist. Er wird von der Landesregierung im Einvernehmen mit der Reichsregierung ernannt.

Die dienstliche Stellung des Leiters der LVAnst. ist innerhalb des behördlichen Aufbaus nach gleichen Gesichtspunkten zu beurteilen, wie die Stellung des Leiters der RfA. oder der RKnSch., denn er ist ebenfalls verantwortlicher Leiter der Selbstverwaltung einer Versicherungsanstalt. Inwieweit aber seine beamtenrechtliche Stellung im Vergleich zu den erstgenannten Leitern eine andere ist, bestimmt sich nach der Tatsache, daß er vom Land im Einvernehmen mit der Reichsregierung ernannt wird und dementsprechend auch nur wieder abberufen werden kann. Der wichtigste „dienstherrliche" Akt wird also unmittelbar von der Landesregierung ausgeführt; der Leiter der LVAnst. und des Gemeindeunfallversicherungsverbandes ist daher als mittelbarer Reichsbeamter im Sinne des § 2 DBG. anzusehen; desgleichen die im § 3 Abschn. I der 14. VO. näher beschriebenen Leiter der landwirtschaftlichen BG.en.

Die in § 2 gebrauchten Bezeichnungen Reichsbeamter und Beamter des Landes oder Gemeindeverbandes sind durch die Vorschriften des neuen Beamtenrechtes überholt. Sie sind, wenn sie in Zukunft noch, um in Anlehnung an den Wortlaut des Aufb.Ges. die tatsächlichen Rechtsverhältnisse besser darstellen zu können, angewendet werden, in dem oben dargestellten Sinn zu verstehen.

Aus § 2 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. geht weiterhin hervor, daß die LVAnst. und der Gemeindeunfallversicherungsverband einen und denselben Leiter haben. Es besteht Personalunion.[1]) Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 2 aaO., welcher „bei der LVAnst. und dem Gemeindeunfallversicherungsverband" zusammenfaßt, in Verbindung mit § 2 des Abschn. II Art. 2 Aufb.Ges., der bestimmt, daß die LVAnst.

---

[1]) Vgl. Jäger, „Neuaufbau der Sozialversicherung", München 1935. Anm. 5 zu § 2, S. 12.

und der Gemeindeunfallversicherungsverband eine Verwaltungsgemein-schaft unter einheitlicher Führung bilden und ausdrücklich auf § 2 de Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. verweist.

Besteht ein Gemeindeunfallversicherungsverband für den Berei mehrerer LVAnst.en, so wird der gemeinschaftliche Leiter für den Ge-meindeunfallversicherungsverband und für die LVAnst., welche fü seinen (des Gemeindeunfallversicherungsverbandes) Sitz zuständig is bestellt, § 37 der 5. VO.; wenn im umgekehrten Falle mehrere Ge-meindeunfallversicherungsverbände für den Bezirk einer LVAnst. be-stehen, so kann gemäß § 38 der 5. VO. die oberste Landesbehörde di Zusammenlegung der Verbände bestimmen. Für den aus der Zusam-menlegung der Verbände entstehenden neuen Gemeindeunfallversiche-rungsverband und die dazu gehörige LVAnst. ist ein gemeinschaftliche Leiter zu bestellen.

Der Leiter wird ernannt, soweit es sich um einen Landesbeamte handelt. Er wird bestätigt oder berufen, wenn er ein Beamter des Ge-meindeverbandes ist.[2]) Die Bestätigung kann nur bei einem berei vorhandenen Beamten vollzogen werden.[3])

Der Leiter der landwirtschaftlichen BG. ist in Preußen der Ober-präsident (Verwaltung des Provinzialverbandes) der Provinz, für dere Bezirk die BG. errichtet ist; in den übrigen Ländern ein von der Lan-desregierung als Leiter berufener Landesbeamter, § 3 der 14. VO.; e wird damit das bisher geltende Recht weitergeführt, die Verbindun der Verwaltung des Versicherungsträgers und der Landes- bezw. Pro-vinzialregierung aufrecht zu erhalten.

Der Leiter der OKK. ist ein Geschäftsführer, den der Leiter de LVAnst. ernennt. Jäger[4]) nennt seine Stellung eine beamtenähnliche Es wird in Zukunft nur davon abhängen, ob ihm eine Urkunde ent-sprechend § 27 Abs. 1 DBG. ausgehändigt wird, daß er als mittelbare Reichsbeamter angesehen werden kann. Bis jetzt ist sein Dienstver-hältnis noch geregelt durch einen Anstellungsvertrag zwischen ihm un dem Leiter der LVAnst., der ihm aber eine durchaus beamtenähnliche Position verschafft.[5]) Er ist hauptamtlicher Leiter. Eine Berufung al ehrenamtlicher Leiter ist ausgeschlossen (vgl. RAM. vom 9. 3. 1935).

---

[2]) Krohn, „Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung (Handkommentar). Anm. 3 u. 4 zu § 2, S. 80.

[3]) Vgl. Jäger, aaO., Anm. 7 zu § 2, S. 12.

[4]) Jäger, aaO., Anm. 2a zu § 2, S. 11.

[5]) Vgl. hiezu Krohn, aaO., Anm. 11 zu § 2, S. 80 a.

II. Die ehrenamtlichen Leiter

1. Berufung

Die Leiter der gewerblichen Unfallversicherungs-BG.en (einschl. Seekasse und See-KK.), der Innungs-KK.en, der Land-KK.en, werden als ehrenamtliche Leiter im Nebenamt berufen.

Auch ihre äußere Rechtsstellung wird davon abhängen, ob sie entsprechend der durch § 149 DBG. neugeschaffenen Rechtslage eine Urkunde erhalten, mit der sie in das Beamtenverhältnis als Ehrenbeamte berufen werden. Nur dann sind sie Ehrenbeamte im Sinne des DBG. und unterliegen seinen besonderen Bestimmungen, vor allem auch der Reichsdienststrafordnung vom 26. 1. 1937 (RGBl. I S. 71).

Als Leiter der gewerblichen BG.en und der See-BG. werden vom RVA. Führer von Betrieben, welche beim Versicherungsträger versichert sind, berufen. § 2 des Abschn. II Art. 7 und § 2 Abs. I des Abschn. IV Aufb.Ges. Die See-BG. als Trägerin der See-Unfallversicherung, §§ 1118ff RVO., die Seekasse als Sonderanstalt der See-BG. für die IV. und die See-KK., welche als eine besondere Abteilung der Seekasse die See-KV. durchführt, stehen unter einheitlicher gemeinschaftlicher Führung.[6])

Bei den Innungs-KK.en wird als Leiter ein Meister oder Geselle von der Innung mit Zustimmung der Handwerkskammer berufen. Nach dem Vorwort zur 6. VO. sollen die Rechtsverhältnisse der Innungs-KK.en vorläufig an die durch die 1. VO. über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks vom 15. 6. 1934 (RGBl. I S. 493) geschaffene Rechtslage angepaßt werden. Zur Berufung des Leiters ist daher der Obermeister der Innung zuständig, nachdem er vorher den Innungsbeirat befragen kann. (Analoge Anwendung der §§ 15, 16 der 1. VO. über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks.) Die Zustimmung der Handwerkskammer ist wesentlicher Bestandteil der gültigen Berufung eines Leiters; auch des Leiters der KK. einer gewerblichen Innung, z. B. von Gastwirten, Droschkenbesitzern, welche an sich nicht, da nicht zum Handwerk gehörig, der Handwerkskammer untersteht.[7])

Gegebenenfalls entstehenden Meinungsverschiedenheiten über die zu berufende Person hat das VA., im Sinne des § 379 RVO., zu begeg-

---

[6]) Vgl. Jäger, aaO., Anm. 8, S. 12.

[7]) Krohn, aaO., Anm. 9 a zu § 2, S. 80. — Jäger, aaO., Anm. 15 zu § 2, S. 14 empfiehlt die Anhörung der zuständigen Handels- und Gewerbekammer.

nen.[8]) Der Gesetzgeber konnte sich in diesem Fall eine nähere Regelung sparen, da im Zuge des Neuaufbaus des Handwerks ein solcher Widerstreit kaum einmal zur Entscheidung drängen wird.

Für den Fall, daß die Innungs-KK. für mehrere Innungen errichtet wird, ist nach § 10 der 5. VO. die Kreishandwerkerschaft für die Berufung des Leiters zuständig. Die Berufung erfolgt durch den Kreishandwerksführer, nach vorausgehender fakultativer Anhörung des Beirats. § 57 der 1. VO. über den vorläufigen Aufbau des deutschen Handwerks. Die Zustimmung der Handwerkskammer bleibt auch in diesem Fall notwendige Voraussetzung für die zu vollziehende Berufung.

Für die Land-KK.en bestimmt auf Grund der Ermächtigung der §§ 2 und 5 des Abschn. II Art. 7 und Abschn. V Aufb.Ges., der § 2 der 14. VO. als Leiter einen Bauer, Landwirt oder ein landwirtschaftliches Gefolgschaftsmitglied. Er wird vom Reichsminister für Landwirtschaft und Ernährung berufen.

2. Sonderbestimmungen über den Kreis der als ehrenamtliche Leiter berufbaren Personen

Für die Berufung der ehrenamtlichen Leiter stellt § 9 der 5. VO. weitere grundsätzliche und gerade für die Selbstverwaltung wichtige Vorschriften auf.

Der Personenkreis, auf den § 9 aaO. Bezug nimmt, umfaßt die „als Führer eines Betriebes, als Stellvertreter eines solchen Führers oder als Innungsmeister berufenen Leiter". § 9 findet Anwendung auf die Leiter der BG.en der gewerblichen UV. und der See-BG. und auf die als Stellvertreter in der Führung eines Betriebes berufenen Leiter.

Als Stellvertreter in diesem Zusammenhang kommen nur solche Personen in Frage, welche den Unternehmer von der Führerstellung ausschalten (verdrängende Stellvertreter).[9]) Außerdem trifft § 9 der 5. VO. natürlich auch auf die als Leiter der Innungs-KK.en berufenen Innungsmeister zu.

Der Wert und Inhalt des § 9 aaO. darf im Rahmen der vorliegenden Aufgabe nicht nach dem uneinheitlichen Aufbau und den unterschiedlichen Anwendungsmöglichkeiten für die in Frage kommenden Per-

[8]) Krohn, aaO., Anm. 9 a zu § 2, S. 80; dagegen denkt Jäger, aaO., an eine Berufung durch die Handwerkskammer als Aufsichtsbehörde. Anm. 16 zu § 2, S. 15.

[9]) Hueck-Nipperdey, AOG., Anm. 9 ff., zu § 3; Jäger aaO., Anm. 2 zu § 9 der 5. VO., S. 23.

sonen gemessen werden,[10]) sondern nach der besonderen Bedeutung, welche dem § 9 wenigstens in seinem 2. Abs. für die Aufrechterhaltung der Selbstverwaltung zukommt.

Der Sinn des § 9 Abs. 2 liegt darin, daß der starke Einfluß des Staates, den dieser neben der Rechtsaufsicht noch durch die Aufsicht auch in Zweckmäßigkeitsfragen, durch seine Beteiligung an der Berufung des Leiters, des Beirats auf die Verwaltung der Versicherungsträger ausübt, vor allem in den Fällen, wo das Gesetz weitergehende korporative Selbstverwaltung unter überwiegender Anteilnahme der Beteiligten vorsieht, zugunsten eines stärkeren Hervortretens der Selbstverwaltung zurückweichen muß. Der Selbstverwaltung soll nicht dadurch Abbruch getan werden, daß auch für die Vertreter der Unternehmer Vertreter des Staates eingesetzt werden.[11])

In § 9 der 5. VO. werden weiterhin bestimmte Personengruppen den Führern von Betrieben gleichgestellt. Es sind dies einmal die Stellvertreter. Allerdings sind hier nicht die Stellvertreter, welche in verdrängender Stellvertretung selbst die Führung des Betriebes inne haben, gemeint, sondern die unterstützenden Stellvertreter, welche den Führer bei Verhinderung vertreten.[12])

Außerdem werden gleichgestellt die einzelnen Mitglieder des Vorstandes einer juristischen Person, wenn der Vorstand Führer des Betriebes ist. Schließlich fallen darunter die in § 687 Abs. 1 und 2 RVO. aufgeführten Personen, also die bevollmächtigten Betriebsleiter, die gesetzlichen Vertreter der Genossenschaftsmitglieder, die Mitglieder einer Innung oder des Aufsichtsrates einer Aktiengesellschaft, Kommanditgesellschaft auf Aktien usw., welche mindestens 5 Jahre lang Unternehmer oder bevollmächtigte Betriebsleiter eines der Genossenschaft gehörigen Betriebes sind. Endlich werden den Führern von Betrieben noch gleichgestellt solche Personen, die zwar bereits aus der eigentlichen Tätigkeit als Betriebsleiter ausgeschieden sind, sich jedoch in dieser Eigenschaft längere Zeit (mindestens 5 Jahre) und auch in der ehrenamtlichen Tätigkeit in der RV. bewährt und damit die entsprechenden sachlichen Voraussetzungen für die Bekleidung eines Ehrenamtes in der RV. erworben haben. Gerade die Tatsache des Ausscheidens aus der unmittelbaren Betriebsleitertätigkeit läßt sie für ein solches Amt besonders geeignet erscheinen, weil ihnen nun auch die nötige Zeit zur

---

[10]) Eingehende Darstellung bei Jäger aaO., Anm. 1 und 2 zu § 9, S. 22 und 23.

[11]) Krohn, aaO., Anm. 3 zu § 9, S. 87.

[12]) Hueck-Nipperdey, aaO., Anm. 23 zu § 3; Jäger, aaO., Anm. 9 zu § 9, S. 23.

Verfügung steht, sich den Aufgaben der Sozialversicherung ganz zur Verfügung zu stellen.[13]) Die Einschränkung, daß nur solche Personen in Betracht kommen, die noch nähere Beziehungen zu einem, bei dem Versicherungsträger versicherten Betriebe unterhalten, etwa als ständige Rechtsbeistände, versteht sich ohne weiteres aus der konsequenten Durchführung des Grundsatzes, daß in der Selbstverwaltung die körperschaftlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten und der Verwaltung des Versicherungsträgers vornehmlich zu pflegen sind. Im Regelfalle wird aber eine so enge Verbindung nur dann fruchtbar gestaltet werden können, wenn der Träger des Ehrenamtes als Leiter eines Versicherungsträgers auch noch tätigen Anteil an einem Betriebe innerhalb einer Betriebsgemeinschaft nimmt.

Gerade der letzte Absatz des § 9 der 5. VO. charakterisiert das Wesen der Selbstverwaltung, besonders innerhalb der korporativ-ständisch aufgebauten Selbstverwaltungskörper (Berufs-Genossenschaften, Innungskrankenkassen), wo ja der Selbstverwaltung das weiteste Betätigungsfeld eingeräumt ist. Der Leiter der Selbstverwaltung soll ein Führer sein, welcher, ausgerüstet mit der notwendigen Sach- und Fachkenntnis und mit den Ueberzeugungen der nationalsozialistischen Staats- und Gemeinschaftsauffassung, aus der Gemeinschaft der unmittelbar Beteiligten heraus die Interessen der Versicherungsgemeinschaft und der Gesamtheit des Volkes organisch verbindet.

3. Ablehnung der Berufung zum Ehrenamt

Die als ehrenamtliche Leiter berufenen Personen verwalten ihr Amt unentgeltlich als Ehrenamt. § 21 Abs. 1 RVO., § 8 Abs. 4 der 5. VO. Das Ehrenamt bedeutet ein besonderes Kennzeichen der Selbstverwaltung in der RV. Gerade durch das Ehrenamt verschafft sich das genossenschaftliche Element in der Verwaltung seine gesteigerte Geltung. Das Ehrenamt räumt den Beteiligten ein bedeutendes Recht ein.

Diesem Recht entspricht die Pflicht, das Ehrenamt zu übernehmen. Aber nicht die genaue Abgeglichenheit zwischen Rechten und Pflichten und der liberalistische Grundsatz, daß man nicht mehr Pflichten übernehmen soll, als man Rechte erwirbt, sondern ein viel höher wertiger Gesichtspunkt durchdringt nunmehr die gemäß § 8 Abs. 4 der 5. VO. weiter geltenden §§ 17 bis 21 der RVO.

Das Ehrenamt in der RV. ist nicht nur ein Dienst an den Interessen der Versicherungsgemeinschaft, sondern zugleich auch ein Ehren-

[13]) Krohn, aaO., Anm. 5 zu § 9, S. 87.

dienst an der Volksgemeinschaft.[14]) Der zu einem Ehrenamt Berufene hat das Ehrenamt als uneigennützigen Dienst an der Volksgemeinschaft zu betrachten.[15])

Dem Ehrenamt entspricht eine Ehrenpflicht, daraus ergibt sich auch für jeden Beteiligten die selbstverständliche Pflicht, mit jedem Opfer der Sache zu dienen. Der Gesetzgeber mußte aber einen äußeren Rahmen von billigerweise nicht mehr zumutbaren Opfern belassen und bestimmte, daß unter den Voraussetzungen des § 17 RVO. die Berufung abgelehnt werden kann; desgleichen bei Ablehnungsgründen, welche die Satzung noch besonders zuläßt.

Erfolgt die Ablehnung aus anderen Gründen, als den in § 17 Nr. 1 bis 5 oder gemäß § 17 letzter Abs. in der Satzung noch besonders zugelassenen, so kann die Aufsichtsbehörde in endgültiger Entscheidung Bestrafung nach §§ 18, 20 RVO. aussprechen.

Diese Bestimmungen bedürfen einer besonders sorgfältigen Anwendung. Ihr Sinn liegt nicht darin, einen indirekten Zwang zur Uebernahme von Ehrenämtern auszuüben; dadurch könnten leicht ungeeignete Personen zu ehrenamtlicher Tätigkeit veranlaßt werden; wenn aber der Berufene sein Ehrenamt nicht freiwillig und in der richtigen nationalsozialistischen Einstellung zur Volksgemeinschaft ausübt, wird der Selbstverwaltung ein schlechter Dienst erwiesen.

Der Sinn dieser Bestimmungen ist heute in gewissem Umfang dadurch überholt, daß die geeigneten Personen durch die weitgehende Schulung und Erziehung durch Staat und Partei an sich schon zu einer inneren Bereitschaft für den uneigennützigen Dienst an der Volksgemeinschaft herangeführt werden. Die Strafbestimmung findet aber ihre Rechtfertigung in der Tatsache, daß sie der Schulung und Erziehung schützend beitritt und durchaus geeignet ist, eine innere Nachlässigkeit in der Auffassung über die Notwendigkeit der Uebernahme von Ehrenämtern abzuwehren.

III. Leiter kraft Gesetzes

Eine Sonderstellung nehmen die Leiter der Betriebs-KK.en ein. Bei ihnen kommt von allen Versicherungsträgern am deutlichsten die Selbstverwaltung zur Geltung. Der Leiter der Betriebs-KK. entstammt unmittelbar einer Gemeinschaft, die als Betriebsgemeinschaft durch die Betriebs- und Arbeitskameradschaft weitgehend stärker genossenschaftlich verbunden wird, als dies rein versicherungsmäßige Ge-

---

[14]) Vgl. die Bedeutung der Sozialversicherung für die Volksgesundheit und Volkswirtschaft.

[15]) Vgl. Begr. zu § 5 DGO. (Bes. Teil).

meinschaftsbande vermöchten. Hier tritt in reinster Erscheinungsform das zutage, was Lutz Richter mit institutionellen Sicherungen zur Erhaltung lebendigen Gemeinschaftsgeistes und wirklicher Selbstverwaltung bezeichnet. Die Führerauswahl soll nicht so sehr dem Zufall überlassen bleiben[16]), vielmehr sollen ihr bereits durch das Gesetz engere Bahnen gewiesen werden. Bei den Betriebs-KK.en hat der Gesetzgeber in konsequenter Verfolgung des Ideals des Genossenschaftsführers durch zwingende Bestimmungen bereits festgelegt, daß nur ein Mann, welcher sich notwendig inmitten des Gemeinschaftslebens befindet und in häufigen Fällen der oder wenigstens einer der führenden Köpfe der Gemeinschaft ist, an die Spitze der Verwaltung des Versicherungsträgers tritt.

Nach § 2 Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. ist der Führer des Betriebes oder sein Stellvertreter Leiter der Betriebs-KK. Der Führer ist kraft Gesetzes Leiter der Betriebs-KK. Er kann einen Stellvertreter für die Leitung der Betriebs-KK. bestimmen. (Unterstützender Stellvertreter.) Hat bereits ein (verdrängender) Stellvertreter den Unternehmer von der Betriebsführung ausgeschaltet, so kann jener seinerseits einen Stellvertreter zur Leitung der Kasse bestellen. Ist Führer eines Betriebes und somit Leiter der Betriebs-KK. ein mehrköpfiger Vorstand einer juristischen Person, dann erweist sich entsprechend dem Führergrundsatz die Berufung eines Stellvertreters als Notwendigkeit.[17])

IV. Führung bei den Ersatzkassen

Die Ersatzkassen sind im Gegensatz zu dem früheren Rechtszustand nunmehr echte Versicherungsträger der KV. § 1 des Abschn. II Art. 3 Aufb.Ges. Bisher waren sie Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, bei denen sowohl reichsgesetzliche wie private Versicherung möglich war. Auch jetzt kommt ihnen nicht die Stellung öffentlich-rechtlicher Körperschaften zu. Für sie finden vielmehr noch die für kleinere Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit im Sinne des § 53 des Gesetzes über die Beaufsichtigung der privaten Versicherungsunternehmungen und Bausparkassen vom 6. Juni 1931 (RGBl. I S. 315) geltenden Vorschriften Anwendung, allerdings mit der Einschränkung, daß nicht die RVO. und die Bestimmungen der 12. VO. entgegenstehen. Sie bleiben zunächst also kleinere Versicherungsvereine, sind aber als echte Ver-

[16]) Lutz Richter, aaO., S. 199.

[17]) Vgl. auch AN., S. 294 (Reichsarbeitsminister). Vgl. weiter die eingehenden Ausführungen bei Jäger, aaO., Anm. 13 zu § 2, S. 13 und Krohn, aaO., Anm. 8 zu § 2, S. 80.

sicherungsträger der RV. in den Rahmen der inneren und äußeren Organisation der RV. eingegliedert.[18])

Der Charakter der Ersatzkassen als echter Träger der RV. und die damit verbundene verantwortliche Stellung gegenüber der Volksgemeinschaft macht es aber notwendig, den Aufbau ihrer Selbstverwaltung ebenfalls der neuen Selbstverwaltung der Träger der RV. anzugleichen. So weist die Begründung zur 12. VO. hin, daß entsprechend dem bei den übrigen Trägern der RV. durchgeführten Führergrundsatz auch die Leitung der Ersatzkassen nicht mehr in Händen eines mehrköpfigen Vorstandes, sondern eines verantwortlichen Leiters liegen muß. Demgemäß bestimmt § 5, daß jede Ersatzkasse einen Leiter hat, der den Anforderungen des § 8 der 5. VO. entspricht.[19]) Diese Vorschriften treffen zu, gleichgültig, ob der Leiter hauptamtlich gegen Entgelt oder ehrenamtlich tätig ist, worüber das Gesetz keine bindenden Vorschriften gibt. Die Vorschriften des § 8 Abs. 3 gelten für den Leiter der Ersatzkasse nur insoweit, als sich aus dem Inhalt keine andere Regelung ergibt.

Im übrigen bedarf die Bestellung des Leiters, die an sich der Regelung durch die Satzung überlassen ist, der Bestätigung, — bei Ersatzkassen der KV. für Angestellte —, durch den Leiter der RfA., — bei Ersatzkassen der KV. für Arbeiter, — durch den Leiter der zuständigen LVAnst. In gleicher Weise werden die genannten Stellen ermächtigt, den Leiter abzuberufen, wenn es die dienstlichen Belange erfordern und einen anderen vorläufigen Leiter einzusetzen.

Mit Rücksicht auf das Aufgabengebiet des Leiters und seine verantwortliche Stellung gegenüber den Ersatzkassenmitgliedern und der Allgemeinheit „muß auch einer staatlichen Stelle ein gewisser Einfluß auf die Bestellung zustehen."[20])

V. Die Stellvertreter des Leiters

Das Aufb.Ges. sieht in § 2 des Abschn. II Art. 7 außerdem vor, daß neben jedem Leiter ein oder mehrere Stellvertreter bestimmt werden. § 11 der 5. VO. gibt nähere Anweisungen bezüglich der Zahl und der Art der Bestellung der Stellvertreter.

Die Zahl der Stellvertreter zu bestimmen, obliegt der Satzung des Versicherungsträgers, untersteht also dem unmittelbaren Einwirkungsvermögen der Selbstverwaltungsorgane, die nach Maßgabe des Um-

---

[18]) Begr. zur 12. VO. und Krohn, aaO., Anm. 4 zu 2 der 12. VO., S. 62 c.
[19]) Vgl. hiezu Erlaß des RAM. vom 11. 1. 1936.
[20]) Vgl. Begr. zu § 5 der 12. VO.

fangs der Verwaltung die nötige Zahl der Stellvertreter einzusetzen haben.

Die Leiter-Stellvertreter werden gemäß § 11 der 5. VO. vom Leiter mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde bestellt. Die Leiter-Stellvertreter bei der RfA. und den LVAnst.en müssen Beamte des höheren Dienstes sein. Die Stellvertreter des Leiters bei den Betriebs-KK.en werden vom Leiter selbst bestellt.[21])

Die Stellvertreter der Leiter, dies sei bereits hier vorweg genommen, müssen selbstverständlich auch den Anforderungen der §§ 8 und 9 genügen. Das Gesetz hebt dies in § 11 Abs. 3 der 5. VO. ausdrücklich für die ehrenamtlichen Leiter hervor; bei den Stellvertretern, die Beamte sind, konnte das Vorhandensein der dort geforderten Bedingungen bereits auf Grund ihrer Beamteneigenschaft vorausgesetzt werden.[22])

2. Kapitel

Die Beendigung der Amtszeit

Die Beendigung der Amtszeit unterliegt bei den hauptamtlichen Leitern im Beamtenverhältnis den allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften. §§ 50 ff. DGB. Für die Beendigung des Dienstverhältnisses des Leiters der OKK. (Kündigung, Entlassung und Versetzung in den Ruhestand), der als solcher nur im Angestelltenverhältnis steht, es sei denn, daß er bisher bereits Beamter war, ist der Leiter der LVAnst. zuständig.[1])

Hinsichtlich der Beendigung der Amtszeit der ehrenamtlichen Leiter gilt § 13 der 15. VO. Ihre Amtszeit dauert fünf Jahre; erstmals vom Jahre 1936 bis einschl. 1940. Damit wurde die Amtsdauer der ehrenamtlichen Leiter und der Versicherungsvertreter[2]) in den Versicherungsbehörden gleichgerichtet. Ebenso läuft die Amtszeit des Leiters einer Land-KK. erstmals 1940 ab. § 3 der 14. VO. Der Zeitpunkt der Beendigung des Leiteramtes wurde dem Ende der Amtszeit der Beiräte absichtlich um ein Jahr vorgelegt, daß sich der neue Leiter mit dem

[21]) Vgl. die ausführl. Kommentierung zu § 11 der 5. VO. bei Jäger, aaO., S. 25—27, und Krohn, aaO., S. 88 und 88 a.

[22]) Vgl. § 3 DBG.

[1]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 11 zu § 2 d. Abschn. II, Art. 7 Aufb.Ges., S. 80 a.

[2]) Vgl. § 1 Abs. 3 der 7. VO.

alten, bereits eingeführten Beirat einarbeiten könne und somit eine konstante Führungslinie innerhalb der Leitung erhalten bliebe.[3])

Die Beendigung der Amtszeit kann auch durch die Enthebung vom Amt erfolgen. §§ 8 der 5. VO. und 24 RVO.[4])

B. Innerer Aufbau

1. Kapitel

Die persönlichen Voraussetzungen

I. Politische Voraussetzungen

Die Besetzung des früheren Vorstandes war, wie bereits oben dargestellt, ausgerichtet nach der durch die finanzielle Beteiligung hervorgerufenen Interessenlage. In Verfolgung des Bestrebens, den Ausgleich zwischen den Interessen der beiden beteiligten Gruppen herzustellen, gab der Gesetzgeber den Vertretern der Versicherten und ihrer Arbeitgeber die Möglichkeit, sich nach dem demokratisch-parlamentarischen System der Willensbildung durch Mehrheitsbeschlüsse den „zukommenden" Anteil an der Selbstverwaltung zu verschaffen.

Heute werden in der Verwaltungsführung des nationalsozialistischen Leiters eines Versicherungsträgers alle Beziehungen zwischen den Versicherungsträgern und seinen Angehörigen, zwischen den beiden beteiligten Gruppen der Betriebsführer und ihrer Versicherten einheitlich zusammengefaßt und darüber hinaus die Ziele und Aufgaben der RV. mit dem Interesse der Volksgemeinschaft an ihren so wichtigen Gütern der Volksgesundheit und der Volkswirtschaft organisch verbunden.

Der nationalsozialistische Leiter bürgt auf der einen Seite für den Einklang der Interessenlage der Versicherten und ihrer Betriebsführer. Der Leiter ist Vertreter des im Nationalsozialismus geeinten Volkes, welches nicht mehr den Unterschied zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer kennt, vielmehr nur deren Arbeitsgemeinschaft zur Förderung der Betriebszwecke und zum gemeinsamen Nutzen von Volk und Staat.[1]) Der nationalsozialistische Leiter verwirklicht daher, gleich-

---

[3]) Vgl. auch Krohn, aaO., Anm. 1 zu § 22 der 5. VO., S. 99.

[4]) Krohn, aaO., Anm. 4 g zu § 8 der 5. VO., S. 85/86.

[1]) Vgl. § 1 AOG. Vgl. auch § 70 des Gesetzes über Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien (Aktiengesetz) vom 30. 1. 1937 (RGBl. I S. 107).

gültig, ob er als ehrenamtlich berufener Leiter oder als Leiter kraft Gesetzes unmittelbar aus der Gemeinschaft der Unternehmer und der Versicherten kommt, oder ob er sich als hauptamtlicher Leiter in einem Beamtenverhältnis oder wenigstens beamtenähnlichen Verhältnis befindet, den gemeinsamen Willen der Unternehmer und der Versicherten die Verwaltung des Versicherungsträgers zum Nutzen des Volkes einzusetzen.

Der nationalsozialistische Leiter bietet zum anderen Gewähr, daß die Bedeutung, welche der Verwaltung der Versicherungsträger jenseits der engeren Gemeinschaftszwecke zukommt, in gerechtem Umfang und in Einklang mit den Zielen der Staatsführung zur Geltung gelangt. Für den nationalsozialistischen Leiter ist es eine selbstverständliche Pflicht, die Interessen der Angehörigen des Versicherungsträgers nur zum Nutzen des Volkes geltend zu machen und die Verwaltung nach dem Nutzen der Volksgemeinschaft auszurichten; denn die Förderung des Gesamtwohles stellt selbsttätig auch eine Förderung des Einzelwohles dar, da der Einzelne ein unlösbares Glied der Gesamtheit ist und außerhalb des Volksorganismus keine selbständige Bedeutung hat.

Der Gesetzgeber verlangt daher vom Leiter eines Versicherungsträgers das jederzeitige, rückhaltlose Eintreten für den nationalsozialistischen Staat. § 8 der 5. VO. Diese Forderung setzt in der Person des Leiters nationalsozialistische Gesinnung und Tatbereitschaft voraus. Er muß sich immer von dem Gedanken leiten lassen, daß die Ideen der nationalsozialistischen Weltanschauung und die Richtlinien der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei in engster Verbundenheit mit dem Volk in seiner Gesamtheit und seinen einzelnen Gliedern stehen; der unmittelbar von ihm zu betreuende Interessenkreis muß daher unter Einhaltung dieser richtunggebenden Ziele, die zugleich das Wesen des deutschen Staatsgedankens ausmachen, dem Nutzen der Volksgemeinschaft, als letzten und hauptsächlichsten Beziehungspunkt, gleichgeschaltet werden.

II. Das Sachverständnis

Neben die gesinnungsmäßige Einstellung und den ihr entsprechenden Handlungswillen tritt als weitere sehr wichtige Voraussetzung die sachliche Geeignetheit, das Sachverständnis.

Das Sachverständnis ist als notwendige Voraussetzung für das im nationalsozialistischen Führerstaat zu verwirklichende Leistungsprinzip selbstverständliches Haupterfordernis für die Ernennung und Berufung als Leiter. Das Sachverständnis muß eine charakteristische Eigenschaft des Selbstverwaltungsorganes sein. Es ist ungeschriebener Bestandteil

der §§ 8 und 9.[2]) Die Selbstverwaltung hätte ein Kernstück ihrer Daseinsberechtigung verloren, würde ihr nicht mehr die Sachkenntnis die anerkannten Vorzüge verschaffen.

Der Gesetzgeber bringt dies dadurch zum Ausdruck, daß er bei der Berufung der Leiter die Vollendung des 27. Lebensjahres erfordert. Er hält es für notwendig, daß der berufene Leiter zum Sachverständnis über eine gewisse Lebens- und vor allem Berufserfahrung verfügen muß und geht dabei von dem Standpunkt aus, daß man sich bis zum 28. Lebensjahr bei der nötigen Eignung und unter normalen Berufsverhältnissen die vorauszusetzende Lebens- und Berufserfahrung erwerben könne. In einzelnen Fällen verlangt das Gesetz ausdrücklich besondere Sachkenntnis, so bei den Leitern der landwirtschaftlichen BG.en. (§ 3 Abs. 1 Satz 2 der 14. VO.). Hier werden neben der Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt auch die „erforderliche Erfahrung auf dem Gebiete der Reichsversicherung" bedungen.

Bei den beamteten Leitern wird man im Regelfalle auf Personen zurückgreifen, welche bereits auf dem Gebiet der RV. oder einschlägigen Gebieten gearbeitet und sich auf diese Weise das nötige Sachverständnis erworben haben.

Die zu ehrenamtlichen Leitern berufenen Personen, z. B. die Führer von bei Versicherungsträgern versicherten Betrieben in der UV., die Innungsmeister und -Gesellen bei den Innungs-KK.en, die Bauern, Landwirte oder landwirtschaftlichen Gefolgschaftsmitglieder bei den Land.-KK.en sind auf Grund ihrer ständischen Gleichgeordnetheit in besonderem Maße befähigt, die gemeinschaftlichen Versicherungsinteressen einer Berufsgruppe mit Sicherheit zu erkennen und die Verwaltung auf die charakteristische soziale Position einer solchen Berufsgruppe abzustellen. Das Sachverständnis der als ehrenamtliche Leiter zu berufenden Personen umfaßt aber nicht nur die besonderen Kenntnisse und Praktiken in der Verwirklichung des genossenschaftlichen Elementes in der Versicherungsgemeinschaft, sondern natürlich auch die üblichen, zur Führung eines Verwaltungsapparates notwendigen Kenntnisse, vor allem auf dem Gebiete der RV. Daß letzteres hauptsächlich wichtig ist, ist selbstverständlich und bedarf keiner näheren Begründung.

Zu diesen mehr äußerlichen Charakterzügen des Sachverständnisses muß sich notwendig ein Umstand gesellen, welcher es von der Kraft der Persönlichkeit her belebt.

---

[2]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 5 zu § 9 der 5. VO., S. 87.

Der Leiter muß für den Dienst in der Sozialversicherung berufe sein, will er auf diesem Gebiet schöpferische und fruchtbare Arbe leisten. Die programmatischen Ausführungen von E. von Scheurl i Akademie für Deutsches Recht, 1935, S. 582 ff., stellen für alle in de Verwaltung der RV. Tätigen in dieser Hinsicht richtungweisende Grund sätze auf: „Wer sich berufsmäßig — sei es in einem Versicherungsträge oder einer Versicherungsbehörde — der Sozialversicherung zuwende will, muß dazu „berufen" sein. Die persönliche Eignung zum Sozialve sicherungsdienst bemißt sich nach dem Wesen und den volkspolitische Aufgaben der Sozialversicherung. Den Kern solcher Veranlagung mu die Persönlichkeit in sich tragen; vorhandene Anlagen können entwickel werden. Der nicht ausreichend nach der Seite der Sozialversicherun Veranlagte wird, so weit er wesenhaft, nicht nur rein geschäftlich, mi Aufgaben der Sozialversicherung befaßt ist, stets der vollen Befriedi gung wie des erschöpfenden Erfolgs entbehren."

III. Die arische Abstammung

§ 8 der 5. VO. bestimmt außerdem, daß der zu berufende ehren amtliche Leiter arischer Abstammung sein muß. Diese Vorschrift beda keiner näheren Erläuterung. Der Neuaufbau der Verwaltung der RV verlangt notwendig die Ausschaltung des Nichtarischen, im besondere des jüdischen Elementes. Die Tatsache, daß die ehrenamtlich berufe nen Leiter den arischen Nachweis nicht in den Formen erbringen müs sen, wie solche für die Anstellung von Reichsbeamten vorgeschriebe sind, stellt keine Einschränkung des Erfordernisses der einwandfreie arischen Abstammung dar; denn zur Berufung bedarf es der akten kundigen Feststellung, daß bei keiner der beteiligten Stellen Anlaß zu Zweifeln besteht.[3])

Die beamteten Leiter mußten den Nachweis der arischen Abstam mung bereits in ihrer Eigenschaft als Beamte erbringen.[4])

VI. Die persönlichen Voraussetzungen der §§ 8 Abs. 4 der 5. VO. und 12 Abs. 2 RVO.

Die Selbstverwaltung verlangt den Einsatz der Tüchtigsten und Besten.[5]) Daher kann als ehrenamtlicher Leiter nicht berufen werden

3) Vgl. Jäger, aaO., Anm. 12 zu § 8 der 5. VO., S. 19.

4) Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. 4. 33 (RGBl. I S. 175), §§ 1 und 3 und DurchführungsVO. vom 11. 4. 33 (RGBl. I S. 195); Richtlinien d. Reichsministers d. Innern vom 8. 8. 1933 (RGBl. I S. 575).

5) „Unterführung der Besten" . . . Präambel zur DGO.

ver infolge strafgerichtlicher Verurteilung die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Aemter verloren hat oder wegen solcher strafbarer Handlungen verfolgt wird, die den Verlust dieser Fähigkeiten nach sich ziehen können, und gegen ihn das Hauptverfahren eröffnet ist; ebenso wer auf gerichtliche Anordnung hin in der Verfügung über sein Vermögen beschränkt ist. § 12 Abs. 2 RVO. Es ist selbstverständlich, daß die Ausübung eines Ehrenamtes nicht vereinbar ist mit den in § 12 Abs. 2 RVO. aufgezeigten Tatbeständen und den notwendig damit verbundenen persönlichen Mängeln.

2. Kapitel

Die sachlichen Voraussetzungen

Die §§ 8 und 9 der 5. VO. stellen noch eine Reihe von Bedingungen sachlicher Natur auf, die die zu ehrenamtlichen Leitern zu berufenden Personen erfüllen müssen und die teilweise schon oben (3. Abschn. 1. Kapitel II, 2 S. 38 ff.) behandelt wurden.

So können als Führer eines Betriebes nur solche Personen zu Leitern berufen werden, die mindestens einen Versicherungspflichtigen, der beim Versicherungsträger versichert ist, beschäftigen. Außerdem gelten in der KV. und JV. auch Versicherte des Versicherungsträgers als Führer von Betrieben oder Stellvertreter solcher Führer, wenn sie regelmäßig mehr als zwei Versicherungspflichtige beschäftigen, in der UV., falls sie regelmäßig mindestens einen Versicherungspflichtigen beschäftigen, in der AV., — bei analoger Anwendung der §§ 110, 111 AVG., — wenn sie regelmäßig mindestens einen versicherten Angestellten beschäftigen. In der RKnV. erweist sich eine nähere Regelung solcher Natur als nicht notwendig.[1])

Nicht berufbar sind Mitglieder einer Behörde, der Aufsichtsbefugnisse über den Versicherungsträger zustehen.

3. Kapitel

Die Gewährleistung der Ermessungsvoraussetzungen

Die Bestimmung der zu berufenden Personen erfordert eine sorgfältige Auswahl nach den geschilderten maßgeblichen Gesichtspunkten. Die Schwierigkeit der Beurteilung bezieht sich in erster Linie auf die

[1]) Krohn, aaO., Anm. 4 d zu § 8 der 5. VO., S. 85.

Feststellung der politischen Voraussetzungen und des Sachverständnisses, welche im Regelfalle nur im Wege freier Ermessungserkenntnis erweisbar sind. Das Vorhandensein der übrigen Voraussetzungen kann jeweils urkundlich oder sonst einwandfrei erkannt werden.[1])

Bei der Ernennung bezw. Berufung der Leiter müssen also Stellen tätig werden, die kraft ihrer engen Verbundenheit mit den in Frage kommenden Personen besonders befähigt sind, deren politische Qualitäten und sachliche Geeignetheit für die Stelle eines Leiters zu beurteilen.

Es sind hier im wesentlichen drei Stellen zu nennen. Die Aufsichtsbehörde, die Deutsche Arbeitsfront (DAF.) bezw. die zuständige berufsständische Organisation (Reichsnährstand und dessen Führer und als einiger gesetzlicher Vertreter, der Reichsbauernführer) und der Beirat.

I. Bei den hauptamtlichen Leitern im Beamtenverhältnis bezw. in einem beamtenähnlichen Verhältnis

§ 8 der 5. VO. bezieht sich nur auf die als ehrenamtliche Leiter berufenen Personen; die zu ernennenden Leiter im Beamtenverhältnis fallen nicht darunter. Diese gesetzliche Regelung rechtfertigt sich insofern, als bei den im Beamtenverhältnis stehenden Leitern die in § 8 aufgestellten Bedingungen in Sonderheit der nationalen Zuverlässigkeit[2]) und der arischen Abstammung[3]) bereits auf Grund der Beamteneigenschaft geprüft wurde.

Zur Beurteilung des Sachverständnisses der beamteten Leiter schaltet der Gesetzgeber zunächst einmal die Aufsichtsbehörde ein, die hiezu natürlich am besten geeignet ist; unter Umständen wird auch die Behörde, welcher der Beamte unmittelbar angehört, herangezogen werden müssen. Jedenfalls wird die Aufsichtsbehörde eine sichere Aussonderung treffen können und auch in den Fällen, wo sie selbst nicht ernennende

[1]) Vgl. Jäger, aaO., Anm. 4 zu § 8 der 5. VO., S. 18.

[2]) Wegen nationaler Zuverlässigkeit vergl. Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. 4. 1933 (RGBl. I S. 175) und 1. u. 3. DurchführungsVO. vom 11. April 1933 und 6. 5. 33 (RGBl. I S. 195 u. RGBl. I S. 245). Hierzu für Bayern: Bekanntmachung sämtlicher Staatsministerien vom 6. 7. 33 über den Vollzug des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums Ziff. 9, Ziff. 2b, Ziff. 12 und Bekanntmachung sämtlicher Staatsministerien vom 6. 7. 33 über den Vollzug des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. 4. 33 in den Gemeinden, Gemeindeverbänden u. Körperschaften d. öffentl. Rechts, sowie diesen gleichgestellten Einrichtungen u. Unternehmungen (St.Anz. Nr. 155).

[3]) Siehe oben B 1. Kapitel III, Anm. 4, S. 48.

Instanz ist[4]) zur Unterrichtung der für die Ernennung zuständigen Stelle am ehesten in der Lage sein.

Vor der Ernennung der beamteten Leiter muß aber auch der Beirat gehört werden. § 2 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges.

Damit wird zur Beurteilung des Leiters über den Beirat mittelbar die DAF. bezw. der Reichsnährstand (Reichsbauernführer) herangezogen, denn die Mitglieder des Beirats werden gemäß § 4 aaO. nach Anhörung der DAF. bezw. bei Land-KK.en und landwirtschaftlichen BG.en nach Anhörung des Reichsbauernführers berufen.

Es tritt hiermit also eine Stelle in Tätigkeit, welche die sozialen Interessen der Versicherten zu betreuen hat und welche innerhalb ihrer Organisation enge Beziehungen[5]) zu den Versicherten pflegt.

Auf der anderen Seite ist aber die DAF. bezw. der Reichsnährstand (Reichsbauernführer) vor allem befähigt, über den Interessenkreis der vom Versicherungsträger erfaßten Versicherten hinaus die Verbindung mit dem Interesse der Volksgemeinschaft aufrecht zu erhalten, da ihre Organisationen den unmittelbaren Ausdruck der arbeitenden Volksgemeinschaft darstellen.[6]) Die Mitwirkung der DAF. bezw. des Reichsnährstandes stellt also die Berufung von solchen Beiratsmitgliedern sicher, welche eine Gleichschaltung der innerhalb der Versicherungsgemeinschaft tätigen Kräfte mit den Belangen der Volksgemeinschaft herstellen können; hier handelt es sich um Organisationen, die so eng mit dem beruflichen und sozialen Leben der Volksgenossen verbunden sind, daß sie naturgemäß am meisten Fühlung mit den Personen haben, welche am sozialen Aufbau des Volkes tätigen Anteil nehmen und solche nur werden im Regelfalle für das Amt eines Leiters oder Beirats in Frage kommen.

Wenn nun dem Beirat bei Ernennung auch des beamteten Leiters ein Gehörrecht eingeräumt wird, so soll dadurch ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen dem Leiter und dem Beirat gewährleistet werden, was umsomehr notwendig erscheint, als der Leiter eine stark

---

[4]) Bei der Ernennung des Leiters der RfA., der RKnSch. und der landwirtschaftlichen BG.en.

[5]) Aufgaben der DAF.: Die weltanschauliche Schulung, Erfüllung der Aufgaben des AOG., die Arbeits- und sozialrechtliche Betreuung, die Berufsausbildung, die Schaffung und Verwaltung von Unterstützungseinrichtungen, die Wirtschaftsbefriedung, die Freizeitgestaltung; die Aufgaben, die vom Führer Adolf Hitler der DAF. aufgetragen werden.

[6]) § 1 der VO. des Führers und Reichskanzlers vom 24. 10. 1934 (Parteierlaß nicht im RGBl. erschienen): „Die DAF. ist die Organisation der schaffenden Deutschen der Stirn und der Faust." Desgl. ist der Reichsnährstand die zentrale Standesorganisation der gesamten deutschen Bauernschaft.

ausgebaute Führerstellung inne hat. Der Leiter muß aber darüber hinaus ein echtes Vertrauensverhältnis mit der gesamten, vom Versicherungsträger erfaßten Angehörigen-Gemeinschaft erreichen, er muß in diese Gemeinschaft hineinwachsen und selbst Glied dieser Gemeinschaft werden.

Der Leiter ist aber auch verpflichtet, die Interessen der Versicherungsgemeinschaft an die Interessen der Volksgemeinschaft, an den Nutzen des Volkes endgültig anzugleichen. Die nach diesen Gesichtspunkten orientierte Stellungnahme des Beirats zur Ernennung des Leiters bedeutet in ihrer praktischen Auswirkung eine weitgehende Befugnis des Beirats und einen maßgeblichen Beitrag zur Ausgestaltung der Selbstverwaltung, denn die Aufsichtsbehörde wird berechtigte Bedenken des Beirats nicht übergehen können.[7])

Durch die Anhörung des Beirats soll die Ernennung eines Leiters verhindert werden, der nicht in der Lage ist, als Träger des Amtes im Sinne echter Selbstverwaltung die spezifischen Interessen des Versicherungsträgers an dem Nutzen des Volkes auszurichten.

II. Bei den ehrenamtlichen Leitern

Bei der Berufung der ehrenamtlichen Leiter werden zur Gewährleistung der in § 8 gemachten Bedingungen ebenfalls die Aufsichtsbehörde, der Beirat bezw. die DAF. bei den Land-KK.en der Reichsbauernführer, bei den Innungs-KK.en die Innung, bezw. die Handwerkskammer zugezogen. Bei der Berufung der Leiter der BG.en der gewerblichen UV. und der See-BG. (einschl. Seekasse und See-KK.) tritt die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde insofern natürlich in den Vordergrund, als die Leiter der genannten Versicherungsträger von der Aufsichtsbehörde selbst berufen werden. Jedoch wird der Aufsichtsbehörde auch in den Fällen, wo sie nicht zur Berufung zuständig ist, die Aufgabe zufallen, sich über die politische Zuverlässigkeit und die allgemeine Eignung zu unterrichten[8]), und wenn notwendig, auf dem Wege übereinkommender Verhandlungen die Berufung entsprechend zu beeinflussen.[9])

Vor der Berufung der ehrenamtlichen Leiter ist der Beirat zu hören. § 2 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. Gerade hier (bei den ehrenamtlichen Leitern) tritt die charakteristische Mitwirkung der Selbstverwaltung bei der Berufung des Leiters mit besonderer Deutlichkeit zutage.

---

7) Vgl. hiezu auch Bunke, Arbeiterversorgung, 1935, S. 70.

8) Vgl. hiezu auch Jäger, aaO., Anm. 5 zu § 8 der 5. VO., S. 10.

9) So bei den Innungs-KK.en, Land-KK.en, Ersatzkassen.

Die BG.en, die Innungs-KK.en, Land-KK.en sind ständisch ge-
schlossene Selbstverwaltungskörper; die hier oftmals gegebene persön-
liche Bekanntschaft[10]) der Beiratsmitglieder mit den zu berufenden
Leitern macht es ihnen möglich, die nationale Zuverlässigkeit und die
sonstige Eignung mit Sicherheit einzuschätzen.

Dazu kommt, daß die Beiratsmitglieder im Zusammenwirken mit der DAF. bezw. dem Reichsbauernführer berufen werden; das gewährleistet eine bestimmte einheitliche Prägung[11]) der in den Beiräten der Versicherungsträger stehenden Persönlichkeiten, welche rückwirkend auch auf die Auswahl der Person des Leiters Einfluß hat. Diese Art der Einflußnahme des Beirats auf die Berufung des Leiters entspricht umsomehr dem Geist der neuen Selbstverwaltung, als die DAF. bezw. der Reichsnährstand Organisationen sind, welche, unmittelbar im nationalsozialistischen Volksleben wurzelnd, die sozialen Lebensinteressen der einzelnen Volksgenossen betreuen und darüber hinaus in engster Fühlungnahme mit der Gesamtheit der Volksgemeinschaft stehen.

Wenn aus organisatorischen Gründen § 13 der 5. VO. bestimmt, daß nur bei der ersten Berufung an Stelle des Beirats das Sozialamt der DAF. gehört werden muß, so wird dadurch die DAF. und in gleicher Weise der Reichsnährstand (Reichsbauernführer) von der Einflußnahme auf die später erfolgenden Berufungen keineswegs ausgeschaltet; es wird sich im Gegenteil über den Beirat eine immanente indirekte Einwirkung dieser Organisationen auf die Berufung des Leiters bemerkbar machen.[12]) Aus dem Dargestellten ergibt sich, daß die Voraussetzungen und Anforderungen, welche der Leiter in persönlicher Hinsicht erfüllen muß, durch die Mitwirkung des Staates und der Versichertenvertreter und über diese der großen berufsständischen Organisationen der DAF. und des Reichsnährstandes in vollem Umfang geprüft und berücksichtigt werden können.

Somit wird durch den Einsatz der entsprechenden Stellen bei der Auswahl des Leiters der Grundhaltung der heutigen Selbstverwaltung

---

[10]) Als Beiratmitglieder und als Leiter werden, wie schon in ähnlichem Zusammenhang oben aufgezeigt, im Regelfalle nur solche Personen eingesetzt, die sich bereits im berufsständischen Zusammenleben hervorgetan haben und sich daher aus dieser Tätigkeit genauer kennen.

[11]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 6 zu § 5 der 14. VO., S. 102 ff.

[12]) Vgl. Bunke, aaO., S. 70, der darauf hinweist, daß hier zum ersten Male die Organisation des schaffenden Deutschlands in den Dienst eines behördlichen Verwaltungsaktes gestellt wird und die DAF. gemeinsam mit den Behörden der Sozialvers. an der verwaltungsmäßigen Gestaltung der Versicherungsträger teil hat und damit in Zukunft ihren Einfluß auf die Verwaltungsorgane der Selbstverwaltung geltend machen könne.

in der RV., nämlich der Förderung des Verwaltungszweckes innerhalb der Interessentengemeinschaft der Angehörigen des Versicherungsträgers und dessen endgültige Ausrichtung nach dem Nutzen des Volkes, in vollem Umfang Rechnung getragen.

III. Die Sonderstellung der Leiter der Betriebs-KK.en.

In Ansehung der Anforderungen, welche an den Leiter gemäß § 8 der 5. VO. gestellt werden, nehmen die Leiter der Betriebs.KK.en eine Sonderstellung ein. Nach § 2 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. ist der Führer des Betriebes oder sein Stellvertreter Leiter der Kasse.[13]) Die Nichtanwendung der in § 8 geforderten Grundvoraussetzungen ergibt sich als notwendige Folge der im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit getroffenen Regelungen und aus der Tatsache, daß die Betriebs-KK.en als besondere Einrichtungen des Betriebs weiterbestehen sollen und damit wesentlich auch von der durch das AOG. geschaffenen Rechtslage beeinflußt werden. Die Voraussetzungen, vor allem die politischer Natur des § 8 der 5. VO. haben für den Leiter der Betriebs.-KK. nur eine vom Gesetz nach der negativen Seite hin abgegrenzte Bedeutung; d. h. wenn der Verstoß gegen das Gebot des rückhaltlosen Eintretens für den nationalsozialistischen Staat so gestaltet ist, daß er unter einen der Tatbestände des § 36 AOG. fällt[14]) und sonach gemäß § 38 Abs. 4 AOG. die Aberkennung der Befähigung Führer eines Betriebes zu sein nach sich zieht, dann kann der Betreffende auch nicht mehr Leiter einer Betriebs.KK. sein.

Auch die Anforderungen, welche nach § 8 der 5. VO. bezüglich der arischen Abstammung an die Leiter gestellt werden, können gegenüber dem Leiter der Betriebs-KK. nicht zur Geltung kommen.

Demgegenüber muß aber hervorgehoben werden, daß der Leiter der Betriebs-KK., abgesehen von seiner Beteiligung an der Beitragsaufbringung, noch besonders durch die Uebernahme der Hauptlast der Verwaltungskosten zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungsorganisation und Mittelverwaltung angetrieben wird.

Auf der anderen Seite werden vor allem die Aufsichtsbehörde, aber auch der Beirat,[15]) eine gegebenenfalls vorhandene Ungeeignetheit des Leiters durch besonders aktives Hervortreten ausgleichen müssen.

---

[13]) Vgl. hiezu noch Jäger, aaO., Anm. 13 zu § 2, S. 13.

[14]) Hueck-Nipperdey, AOG., Anm. 2 zu § 36.

[15]) Die Mitglieder des Beirats werden von der Aufsichtsbehörde berufen unter Anhörung des Vertrauensrats, § 5 Abs. 1 AOG., dessen Mitglieder ihrerseits gemäß § 8 AOG. u. a. der Arbeitsfront angehören, durch vorbild-

Wenn nun auch infolge der wörtlichen Ausgestaltung der §§ 8 und 9 der 5. VO., deren unmittelbare Anwendbarkeit auf die Leiter der Betriebs.-KK.en ausgeschlossen ist, was, wie oben bereits angedeutet, seinen Grund darin hat, daß die natürlichen Rechtsverhältnisse in den Betriebs-KK.en nicht aus ihrem Zusammenhang mit der durch das AOG. geschaffenen Rechtslage gerissen werden sollten, so wird sich doch in der Praxis die Uebung herausentwickeln müssen, daß in den Fällen, wo der Leiter der Betriebs-KK. nicht den Anforderungen des § 8 aaO. genügt, für seine Stelle eine nach diesen Gesichtspunkten einwandfreie Persönlichkeit als Stellvertreter bestimmt wird,[16]) denn die Vorschriften des § 8 aaO. haben allgemeine und grundsätzliche Bedeutung für alle Ehrenämter in der RV.[17])

II. Unterabschnitt

Der Beirat

A. Aeußerer organisatorischer Aufbau

I. Einleitung

§ 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. greift in gleicher Weise wie § 1 aaO. umwälzend in den Aufbau der Selbstverwaltung in der RV. ein. „Zur Unterstützung des Leiters wird ein Beirat bestellt". Der Beirat vertritt das genossenschaftliche Element in der Selbstverwaltung der Versicherungsträger. Die RV. trägt in sich eine starke Betonung der Gemeinschaftsidee, dies sowohl wegen ihrer allgemeinen Zielsetzung, als auch wegen ihres Versicherungscharakters.

Sie erfaßt nicht bloß einen bestimmten Kreis von Personen, die sich eine Versicherung leisten können, sondern zwangsmäßig eine Gesamtheit von wirtschaftlich Schwächeren, welche im Regelfalle den gesteigerten finanziellen Anforderungen während einer Krankheit nicht gewachsen und nicht in der Lage sind, für einen angemessenen Lebensunterhalt während der Zeit der Arbeitsunfähigkeit aufzukommen.

---

liche Eigenschaften ausgezeichnet sein und die Gewähr bieten müssen, daß sie jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat eintreten. Diese notwendigen Eigenschaften der einzelnen Beiratsmitglieder machen den Beirat als Ganzes zu einem wirksamen Instrument, mangelnde Voraussetzungen des Leiters zu kompensieren.

[16]) Vgl. RAM. vom 4. 5. 35. — II a 3466/35.

[17]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 1 a zu § 8 der 5. VO., S. 84.

Die weitere Tatsache nun, daß die Reichsversicherung innerhalb eines Versicherungssystems[1]) durchgeführt wird und damit schon rein äußerlich eine Vielzahl von gleichgearteten Interessen zu einem Gemeinschaftsinteresse zusammenfaßt, löst stark gemeinschaftsbildende Kräfte aus, welche in dem Grundsatz „Einer für Alle, Alle für Einen" gipfeln. Der Beirat ist nun das charakteristische Ausdrucksmittel dieses genossenschaftlichen Elements, er ist das charakteristische Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung.[2]) Durch den Beirat wird das für die Selbstverwaltung wesensnotwendige Bindeglied zwischen dem Versicherungsträger und seinen Angehörigen und darüber hinaus Staat und Volk eingefügt.

Zwischen dem heutigen Beirat und den früheren Organen bestehen keine verwandtschaftlichen Bande. Der Beirat hat nicht die Nachfolge der Ausschüsse, Genossenschaftsversammlungen, des Verwaltungsrates der RfA., der Generalversammlungen und Hauptversammlungen angetreten, denn hierzu fehlen ihm vor allem die Kontrollbefugnisse dieser Organe. Der Neuaufbau mußte mit dem Dualismus zwischen dem geschäftsführenden Vorstand und den erweiterten Organen der Interessenten, welche mit stark hemmenden Kontrollrechten ausgestattet waren, aufräumen. Der nationalsozialistische Grundsatz „Autorität nach unten und uneingeschränkte Verantwortung nach oben" verlangte notwendig die Beseitigung der starken Kontroll- und Entscheidungsrechte der erweiterten Organe der Versicherten in der Art von Generalversammlungen, die dem Bestimmungsrecht des Einzelnen Geltung verschaffen sollten, in Wirklichkeit aber einer fruchtbaren Verwaltungsarbeit hinderlich im Wege standen.

Der Beirat stellt eine originäre Schöpfung des nationalsozialistischen Rechtsdenkens dar. Seine Stellung kann nur verstanden werden aus der Neuorientierung der Führungsverfassung in der RV., aus dem genossenschaftlichen Aufbau der Versicherungsgemeinschaft als eines gliedhaften Bestandteils der Volksgemeinschaft, als einer Zelle der Volksgemeinschaft.

II. Die Versicherten und ihre Betriebsführer

Nach § 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. besteht der Beirat aus „Versicherten des Versicherungsträgers und Führern von Betrieben, deren Gefolgschaft bei dem Versicherungsträger versichert ist oder Stellver-

[1]) Knoll, „Der Neuaufbau der Sozialversicherung", S. 5 ff.

[2]) Bericht des Ausschusses für Sozialversicherung der Akademie für Deutsches Recht, Berlin, „Ueber Aufgabe und Rechtsstellung des Beirats nach dem Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. 7. 34", Reichsversicherung 1932, H. 12, S. 362.

tretern solcher Führer“ in gleicher Anzahl. Die Begründung des Aufbaugesetzes führt hierzu aus: „Die Zusammensetzung des Beirats ist so geregelt, daß grundsätzlich die Versicherten und ihre Betriebsführer in gleicher Anzahl vertreten sind. Damit wird die äußerlich bunte Vielgestaltigkeit im Verhältnis der Vertretung dieser beiden Kreise, wie sie bisher in der Sozialversicherung herrschte, beseitigt und der Grundgedanke der vollen Gleichberechtigung der Versicherten und ihrer Betriebsführer durchgeführt“.

Es war verfehlt, die Beteiligung der Versicherten und ihrer „Arbeitgeber“ von einer gesetzlich festgelegten Beitragslast abhängig zu machen, die im wesentlichen auf zwingende Verhältnisse der Staatsfinanzen und der Volkswirtschaft zurückzuführen war, welche ein größeres Aufkommen eines der beiden beteiligten Kreise wirtschaftlich nicht gestatteten. Ebenso mußte die falsche Interessenaufspaltung und das vorweg genommene Recht auf eine stärkere Beteiligung an der Selbstverwaltung beseitigt werden.

Heute stehen ja nicht mehr die Sonderinteressen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber auf dem Spiel, sondern das Gesamtinteresse des Volkes, an dessen Verwirklichung die Versicherten und ihre Betriebsführer gleicher Weise Anteil haben.

Der Gesetzgeber gestaltete daher den Neuaufbau der Sozialversicherung in diesem Punkte nach anderen Grundsätzen. Die Gemeinschaftsleistung der Gesamtheit der Beteiligten in Richtung des Zieles einer vollständigen Erreichung des Verwaltungszweckes ist die Richtschnur für das Ausmaß der Beteiligung an der Selbstverwaltung. Nicht mehr wirtschaftliche und fiskalische Umstände sollen die Verteilung des „Selbstverwaltungsrechtes“ auf die beiden beteiligten Kreise maßgebend beeinflussen, sondern das bei jedem Versicherten und Betriebsführer in gleichem Umfang vorauszusetzende Interesse an der Verwaltung einer Einrichtung, der so wichtige Aufgaben im Leben der Volksgemeinschaft zukommen. Selbstverständlich erkennt auch heute der Gesetzgeber die Rückwirkung der finanziellen Beteiligung auf das Interesse und die Anteilnahme der Versicherten an der Verwaltung des Versicherungsträgers an. Er geht dabei von dem Standpunkt aus, daß die von der Beitragslast augenblicklich Getroffenen innerlich am stärksten an einer sparsamen und wirtschaftlichen Gestaltung der Sozialversicherung beteiligt seien; deshalb mußten sowohl die Versicherten wie auch die Unternehmer an der Aufbringung der Mittel gleichheitlich beteiligt werden, daß niemand von der inneren Anteilnahme oder Verantwortlichkeit ausgeschlossen sei.[3])

---

[3]) Vgl. Begr. zu § 1 des Abschn. II Art 8 Aufb.Ges.

Für die hier zum Ausdruck gebrachte Ansicht spricht auch, daß § 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. gemäß § 28 der 5. VO. am 1. 1. 1935 in Kraft trat, ungeachtet des Umstandes, daß § 1 des Abschn. II Art. 8 nicht in Vollzug genommen werden konnte, da eine wirtschaftliche Mehrbelastung der Unternehmer im Augenblick aus wirtschaftlichen Gründen nicht tragbar war.[4]) Zur Erhärtung dieser Ansicht können auch die Verhältnisse in der UV. herangezogen werden. § 3 aaO. gilt auch für den Beirat der UV., welcher demzufolge zur Hälfte aus Vertretern der Unternehmer, welche für die gesamte Beitragslast aufkommen müssen und zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten besteht. Allerdings müßte bei Durchführung einer entsprechenden Verteilung der Beitragslast eine vollkommene Umänderung in der Art der Aufbringung der Mittel vorgenommen werden, was jedoch infolge des engen Zusammenhangs des in der UV. eingeführten Umlageverfahrens mit der Unfallverhütung, dem Gefahrentarifwesen und auch der Haftpflicht der Unternehmer grundsätzlichen Bedenken begegnet.[5]) Trotzdem ist natürlich die gleichheitliche Beteiligung der Vertreter der Versicherten und ihrer Betriebsführer auch in der UV. bezeichnend für die ausschlaggebende Tatsache, daß das ideelle Moment des gleicher Weise vorauszusetzenden Interesses der maßgebende Gesichtspunkt für die Beteiligung an der Selbstverwaltung ist.

Die Amtseinsetzung der Beiratsmitglieder, soweit es sich um Vertreter der Versicherten und ihrer Betriebsführer handelt, ist nunmehr in § 4 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. einheitlich geregelt. Sie werden von der Aufsichtsbehörde nach Anhörung der DAF. berufen, bei den Land-KK.en und landwirtschaftlichen BG.en nach Anhörung des Reichsbauernführers. Bei den Betriebs-KK.en beruft die Aufsichtsbehörde nach Anhörung des Vertrauensrates (wenn ein solcher ausnahmsweise nicht besteht,[6]) entfällt die Anhörung) die Versicherten. Der Betriebsführer beruft seine Vertreter, wenn er nicht selbst ihre Stimmen führen will; letzteres ist möglich, da in § 3 Abs. 2 aaO. für die beiden beteiligten Kreise nur gleiche Stimmenzahlen (nicht gleiche Anzahl!) gefordert ist.

Die Vorschriften über die Führung treten bei den Versicherungsträgern, bei denen noch ein Reichskommissar die Aufgaben der Organe in Händen hat, erst nach Aufhebung des Kommissariats in Kraft.[7])

[4]) Vgl. Begr. zu § 1 des Abschn. II Art. 8 Aufb.Ges.

[5]) Vgl. Begr. zu § 1 des Abschn. II Art. 8 Aufb.Ges.

[6]) Vgl. Begr. zu Art. 7 des Abschn. II Aufb.Ges.

[7]) Vgl. § 29 der 5. VO.

III. Der Arzt und der Vertreter der Gebietskörperschaft

Der Aufgabenkreis der RV. hat wesentlichen Anteil an der Pflege wichtigster Volksgüter. An dieser Stelle sei nur verwiesen auf die Volksgesundheit und die damit verbundenen Aufgaben der Rassenbilogie und Rassenpflege.

Außerdem bilden die Milliardenbeträge, welche in der Sozialversicherung angelegt sind und umgesetzt werden, einen erheblichen Anteil des Volksvermögens. So erklärt sich auch die Einstellung des Gesetzgebers nicht nur unmittelbare „Interessenten"vertreter, sondern darüber hinaus berufene Vertreter der Volksgemeinschaft an der Verwaltung der Versicherungsträger beteiligt zu wissen.

Daraus ergeben sich wichtige Folgerungen für die Ausgestaltung des äußeren Aufbaues der Selbstverwaltung.

1. Der Arzt als Mitglied des Beirats

Die Begründung zu Art. 7 des Abschn. II Aufb.Ges. führt über das ärztliche Beiratsmitglied aus: „Bei der überragenden Bedeutung gesundheitlicher Fragen in der Sozialversicherung ist man allgemein über die Notwendigkeit einig, daß in den Beiräten auch die Aerzteschaft vertreten ist." Der Arzt soll aber nicht der Vertreter der Sonderinteressen der Aerzteschaft sein, die natürlich schon aus rein wirtschaftlich-finanziellen Gründen an der Verwaltung der RV. gesteigerten Anteil nimmt, sondern der Wahrer der Belange der Volksgesundheit. Die gesundheitliche Ertüchtigung und die rassische Reinerhaltung und Erneuerung des deutschen Volkes unterliegt weitgehend der Obhut der deutschen Aerzteschaft; auf ihr lastet dabei eine hohe Verantwortung. Da nun die RV. einen sehr großen Teil dieses Gebietes mitbetreut, muß der Aerzteschaft Gelegenheit zu produktiver Aufbauarbeit auch innerhalb der Verwaltung der RV. gegeben werden. Die ärztliche Vertretung im Beirat des Versicherungsträgers soll daher für die Aerzteschaft ein besonderer Ansporn sein, sich in verantwortungsfreudiger Mitarbeit im Rahmen des Aufgabenkreises und der Möglichkeiten der RV. an den großen Zielen der Gesundheits- und Rassenpflege des deutschen Volkes zu beteiligen.

Das ärztliche Beiratsmitglied wird vom Reichsärzteführer oder vom beauftragten Landesführer[8]) benannt; denn der Reichsärzteführer hat die Befugnisse seinen örtlichen Stellen übertragen. Die Benennung muß von der Aufsichtsbehörde bestätigt werden. Eine Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde fällt weg, wenn ihn die Reichsregierung benannt hat.

---

[8]) RAM. vom 9. 3. 35. AN. 1935, S. 295.

Für die Betriebs-KK.en und die Versicherungsträger, welche noch durch einen Reichskommissar verwaltet werden, treffen diese Vorschriften nicht zu.[9]) Die Betriebs-KK.en umfassen in sich festgefügte Versicherungsgemeinschaften aus Betriebsführern und Gefolgschaften, welche durch die vom AOG. geschaffene Rechtslage noch besonders verbunden wurden. Dieser Rechtslage wurde insofern Rechnung getragen, als man diese natürlich und rechtlich unterbaute Zusammengehörigkeit nun nicht durch betriebsfremde Personen beeinträchtigen wollte.[10]) Außerdem werden gerade die Fragen der Gesundheitspflege in Verfolgung eines ureigenen Betriebsinteresses von den Betriebsführern mit besonderer Sorgfalt behandelt.

2. Der Vertreter der Gebietskörperschaft[11]) als Mitglied des Beirats

Die starke Bindung der Selbstverwaltung an die Richtlinien und Ziele der Staatsverwaltung tritt besonders deutlich bei der Vertretung der Gebietskörperschaft im Beirat des Versicherungsträgers zutage. Der Vertreter der Gebietskörperschaft hat im Beirat die allgemeinen staatlichen Belange wahrzunehmen. Er ist der Verbindungsmann von der Selbstverwaltung zur öffentlichen Verwaltung.[12])

Er wird vom Leiter der Gebietskörperschaft, welcher er zugehört und unter deren Zuständigkeit der Versicherungsträger fällt, ernannt. Die Zuständigkeit richtet sich nach § 18 der 15. VO. Die Benennung bedarf der Bestätigung der Aufsichtsbehörde, soweit nicht die Reichsregierung den Vretreter benannt hat.

Bei der Auswahl des Vertreters der Gebietskörperschaft wird man im allgemeinen auf die Beamtenschaft der zuständigen Gebietskörperschaft oder einer von dieser umfaßten kleineren Gebietskörperschaft zurückgreifen. Dem Leiter der Gebietskörperschaft steht rechtlich gesehen nichts im Wege seine Gebietskörperschaft durch eine nicht im Beamtenverhältnis stehende Person vertreten zu lassen,[13]) wenn besondere Umstände hierzu Veranlassung geben. Hierbei sind aber dann bereits Schwierigkeiten aufgetreten, wenn z. B. der Bürgermeister oder der

[9]) §§ 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. und 29 der 5. VO.

[10]) Vgl. auch Begr. zu Art. 7 Abschn. II Aufb.Ges.

[11]) Bezüglich der Vertretung der Gebietskörperschaft findet sich eine erschöpfende Zusammenstellung der Rechtsquellen und eine eingehende Darstellung aller einschlägigen Fragen bei J. Eckert, „Rechte und Pflichten des Beiratsmitgliedes", München 1936, S. 51 ff.

[12]) Begr. zu Art. 7 des Abschn. II Aufb.Ges.

[13]) RAM. vom 28. 5. 1935. AN. 1935, S. 296.

Vorstand eines Bezirksamts oder in Preußen der Landrat, die zugleich auch maßgeblich an der Aufsichtsführung des städtischen bezw. staatlichen Versicherungsamtes beteiligt sind, als Vertreter der Gebietskörperschaft im Beirat erscheinen.

Diese Doppelstellung, aus der leicht ein Widerstreit der Interessen entspringen kann, ist jedoch bereits auch bei der nur beratenden und unterstützenden Tätigkeit des Beirates unerwünscht. Bei den über die beratend-unterstützenden Funktionen des Beirats hinausgehenden Entschlußbefugnissen des Beirats wäre eine solche gleichzeitige Zugehörigkeit zum Beirat und zur Aufsichtsbehörde als dem Sinne der Selbstverwaltung widersprechend, zu beseitigen. Die Aufsichtsbehörden werden daher veranlaßt sein, als Vertreter der Gebietskörperschaften nur solche Personen zu bestätigen, welche nicht gleichzeitig mit der Aufsichtsführung befaßt sind.[14]) Der Vertreter der Gebietskörperschaft im Beirat kann ebenso wie der ärztliche Vertreter den Beiräten mehrerer Versicherungsträger gleichzeitig angehören.[15])

IV. Die Anzahl der Beiräte

Der Beirat stellt eine Versammlung von Männern dar, welche in Gemeinschaftsarbeit eine fruchtbare Beratungstätigkeit entfalten sollen. Eine solche Zielstellung verbietet aber die Zuziehung einer großen Anzahl von Beiratsmitgliedern, denn die Erfahrungen erweisen sehr deutlich, daß nur innerhalb eines kleineren Kreises von Personen produktive Gemeinschaftsarbeit geleistet werden kann; andernfalls läge die Gefahr nahe, daß der Beirat zu einer „verantwortungslosen Redegemeinschaft"[16]) herabsänke.

Die Zahl der Beiratsmitglieder findet ihre obere Grenze in der Gewährleistung positiver Zusammenarbeit mit dem Leiter und ihre untere Grenze in der Sicherstellung der Erfüllung der weiteren Aufgaben die lebendigen Beziehungen zwischen dem Versicherungsträger und den Versicherten aufrecht zu erhalten.[17]) § 16 der 5. VO. bestimmt, daß die Krankenkassen mit weniger als 100 000 Mitgliedern, nicht mehr als je drei Beiratsmitglieder aus dem Kreise der Versicherten und der Betriebsführer haben dürfen; die übrigen Versicherungsträger nicht mehr als je fünf. Nur bei den Bg.en der UV. kann der RAM. ausnahms-

---

[14]) RAM. 30. 4. 35. AN. 1935, S. 295; Eckert, aaO., S. 58.

[15]) RAM. 13. 3. 35. AN. 1935, S. 295.

[16]) Krohn, aaO., Anm. 1 zu § 24 der 5. VO., S. 100.

[17]) Vgl. hiezu Begr. zu § 49 DGO. (Bes. Teil).

weise einmal eine höhere Zahl zulassen, § 16 der 15. VO.[18]) Bei einzelnen Berufsgenossenschaften werden nämlich zahlreiche verschiedenartige Gewerbe zusammengefaßt, welche ihrerseits einer besonderen Vertretung bedürfen, da vor allem durch die Aufstellung des Gefahrentarifs und der Unfallverhütungsvorschriften die einzelnen Gewerbezweige stark betroffen werden. Trotzdem ist es erwünscht, diesen Bedürfnissen nicht durch Erhöhung der Zahl der Beiräte nachzukommen, sondern vielmehr durch die Schaffung von besonderen Ausschüssen gemäß § 24 der 5. VO.[19])

V. Die fakultativen Ausschüsse gemäß § 24 der 5. VO.

Das Gesetz hat aus den genannten Gründen dem Beirat bewußt eine geringe Anzahl von Beiratsmitgliedern zugeteilt. Dafür hält es auf der anderen Seite zur Erledigung der mannigfach sich einstellenden Sonderaufgaben die Möglichkeit der Ausschußbildung bereit. Dem Leiter steht es offen, zu seiner Sachberatung Ausschüsse zu bilden, die seine Entschlüsse vorbereiten, bezw. unter seiner Leitung die Einzelfragen ausarbeiten.

Zu diesen Ausschüssen sind zunächst und immer Beiratsmitglieder heranzuziehen, da diese auch in erster Linie berufen sind den Leiter zu beraten. Daneben können auch andere Personen, die für diese Aufgabe besonders geeignet sind und welche die für die Beiräte bedungenen persönlichen Voraussetzungen erfüllen, §§ 8, 9, 14 Abs. 2 der 5. VO., bestimmt werden. Der Sinn der Bestimmung, daß die Ausschüsse nicht lediglich aus solchen nicht zum Beirat gehörenden Mitgliedern bestehen dürfen, liegt darin eine einheitliche Linie in der aus der Gemeinschaftsleistung von Leiter und Beirat entstandenen Verwaltungsführung beizubehalten und zu vermeiden, daß durch nicht zum Beirat gehörige Ausschußmitglieder Gegensätzlichkeiten in die Verwaltungsführung hereingetragen werden.

Die Verbindung dieser Personen mit dem Ausschuß und über den Ausschuß mit Beirat und Leiter ist vom Gesetzgeber als eine enge und dauernde gedacht. Es handelt sich hier nicht um Sachverständige im Sinne des § 5 Abs. 4 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges., welche nur von Fall zu Fall zugezogen werden. Diese Sachverständigen müssen auch nicht, wie dies bei den „anderen Personen", des § 24 der 5. VO. nötig ist, die persönlichen Voraussetzungen des Beiratsmitgliedes erfüllen.

[18]) Bis jetzt wurde davon dreimal Gebrauch gemacht. Krohn, aaO., Anm. 2 (Schluß) zu § 16 der 5. VO., S. 97.

[19]) Krohn, aaO., Anm. 2 zu § 16 aaO., S.97.

Eine günstige Einwirkung auf die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung erscheint erst dann gewährleistet, wenn die Beziehungen zwischen den anderen Personen und dem Ausschuß (Beirat und Leiter) eine ständige ist.[20])

Trotzdem für diese Personen § 17 der 5. VO. unmittelbar nicht zutrifft, so sind doch im Wege analoger Anwendung dieser Bestimmung auch die beiratsfremden Mitglieder im Einvernehmen mit der DAF. bezw. mit dem Reichsnährstand (Reichsbauernführer) zu benennen.[21]) Damit wird ein einheitlicher Aufbau der Führung entsprechend den Vorschr. des § 8 der 5. VO. gewährleistet.

VI. Die obligatorischen Ausschüsse gemäß §§ 24 und 25 der 5. VO. und gemäß §§ 933, 1068 RVO. in Verbindung mit §§ 4 bis 6 der 7. VO.

Nach Art. 1 des Abschn. II Aufb.Ges. werden die Träger der KV. und JV., soweit das Gesetz solches vorsieht, zu einheitlicher Organisation verbunden. Im Anschluß daran bestimmt § 1 Abs. 1 des Abschn. II Art. 2 Aufb.Ges., daß die Gemeinschaftsaufgaben (vgl. 3. VO.) von der Landesversicherungsanstalt übernommen werden.

Diesen neuen Verhältnissen entsprechend sieht § 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. vor, daß im Beirat der LVAnst. die verschiedenen Arten der KK.en vertreten sein müssen. Das ist nun nicht so aufzufassen, als ob die Vertretungen der KK.en im Beirat der LVAnst. sowohl bei der Gruppe der Versicherten wie bei der Gruppe ihrer Betriebsführer erscheinen müßten.[22]) Zwar fallen die Gemeinschaftsaufgaben in den gesetzlichen Aufgabenkreis der LVAnst.en, sind aber trotzdem von der JV. zu trennen. Für die Bearbeitung der Gemeinschaftsaufgaben sind besondere Abteilungen, Ausschüsse zu bilden, deren Mitglieder hinreichend vorgebildet und auf dem Gebiete der KV. erfahren sein müssen.[23])

Der Ausschuß selbst wird gemäß § 24 Abs. 1 vom Leiter gebildet; der Leiter kann auch andere Personen als die Mitglieder des Beirats zuziehen, die aber dieselben persönlichen Voraussetzungen erfüllen müssen, wie die Beiratsmitglieder. Sollten sich zwischen dem Leiter der LVAnst. und der DAF. Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Beru-

---

20) Vgl. auch Jäger, aaO., Anm. 1 zu § 24 der 5. VO., S. 39.

21) Vgl. auch Krohn, aaO., Anm. 5 zu § 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges., S. 92, und EuM. Bd. 37, S. 202, Runderlaß des RVA. vom 5. 2. 1935

22) Krohn, aaO., Anm. 5 zu § 3 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges.

23) Rundschreiben des RVA. vom 12. 1. 1935 EuM., Bd. 370, S. 118.

fung der Mitglieder ergeben, so hat sich der Leiter der LVAnst. an das RVA. zu wenden.[24])

Es sind in erster Linie Vertreter der Krankenkassen-Spitzenverbände — mindestens vier — der jeweiligen bezirklichen Stellen zuzuziehen. Ihnen werden aber, um die Verbindung mit dem Beirat und der Verwaltung im allgemeinen sicher zu stellen, Vertreter der Versicherten und ihrer Betriebsführer aus dem Beirat der LVAnst. beigegeben. Die Leiter der LVAnst.en stehen über die Ausschüsse in dauernder Fühlungnahme mit den Krankenkassen-Spitzenverbänden und sind somit in die Lage versetzt, den ihnen obliegenden Gemeinschaftsaufgaben mit besonderer Sachkunde nachzukommen.[25]) Fernerhin sind noch obligatorische Ausschüsse für die förmliche Feststellung der Leistungen in der UV. die Rentenausschüsse der UV., entsprechend § 1569b RVO. zu bilden. Wie schon aus dem früher Gesagten hervorgeht, bedeuten die nahen Beziehungen zwischen dem Versicherungsträger und seinen Angehörigen ein charakteristisches Merkmal der Selbstverwaltung. Dem wird in der UV. dadurch besonders Rechnung getragen, daß so entscheidende Verwaltungsakte, wie sie die förmliche Feststellung der Leistungen darstellen, den Händen von Vertretern aus den Kreisen der unmittelbar beteiligten Versicherten und ihrer Betriebsführer überantwortet werden. Die Rentenausschüsse bestehen gemäß § 25 Abs. 2 der 5. VO. aus einem Führer eines Betriebes und einem Versicherten. Ihnen steht primär die Entscheidung zu. Erst wenn sich die Mitglieder des Ausschusses nicht einig werden können, entscheidet der Leiter bezw. der von ihm bestellte Vertreter.

Endlich bleiben die Geschäftsausschüsse der RKnSch. zur Feststellung der Leistungen als obligatorische Ausschüsse im Sinne des Aufb.Ges. weiter bestehen. Ueber die Zusammensetzung dieser Ausschüsse hat der Reichskommissar für die RKnSch. in einem Erlaß vom 17. 4. 1935 und in den gleichzeitig erfolgten Durchführungsbestimmungen zu diesem Erlaß das Nähere geregelt. Darnach besteht der Ausschuß aus je einem Führer eines knappschaftlich versicherten Betriebes und einem Versicherten (Arbeiter oder Angestellten — je nachdem es sich um einen Ausschuß für Arbeiter oder Angestellte handelt —), welche aus den Aeltesten der Bezirksknappschaften zu entnehmen sind. Die Ausschußmitglieder werden bestimmt vom Kommissar der Bezirksknappschaft und soweit das Kommissariat aufgehoben ist, vom Kommissar für die Reichsknappschaft[26]) nach Anhörung der DAF. Von der Anhörung der

[24]) Rundschr. d. RVA. vom 5. 2. 35 EuM., Bd. 37, S. 202.

[25]) Vgl. Runderlaß des RVA. vom 5. 2. 1935, aaO.

[26]) Bestimmung des Kommissars für die RKnSch. vom 4. 11. 1935.

DAF. kann abgesehen werden, wenn bei einem Mitglied des Ausschusses bereits geprüft ist, ob es den Voraussetzungen des Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. 4. 1933 und den dazu ergangenen Durchführungsverordnungen entspricht.

Gleicherweise wie den Rentenausschüssen der UV. steht den Geschäftsausschüssen der RKnV. das Recht der primären Entscheidung zu, an deren Stelle erst dann die Entscheidung des Leiters der BezirksKnSch., bezw. der RKnSch. oder des beauftragten leitenden Angestellten der BezirksKnSch. tritt, wenn die Ausschußmitglieder unter sich nicht einig werden.

Weitere Ausschüsse zur Feststellung von Jahresarbeitsverdiensten sind noch in der landwirtschaftlichen UV. und in der See-UV. zu bilden. §§ 933, 1068 RVO. und Art. 2 der 7. VO. §§ 4 bis 6. Sie unterscheiden sich von den Ausschüssen des § 24 der 5. VO. dadurch, daß sie nicht mehr besondere Ausschüsse des Beirats darstellen, sondern auch nur aus beiratsfremden Beisitzern bestehen können. Sie sind solchermaßen vergleichbar mit den Rentenausschüssen und Geschäftsausschüssen des § 25 der 5. VO.

Bis jetzt war es, wenigstens in der landwirtschaftlichen UV. möglich, daß Personen das Amt des Beisitzers ausüben durften, die weder Versicherte noch Unternehmer waren.

Hier hat die Aufb.Gesetzgebung der echten Selbstverwaltung wieder Eingang verschafft.[27]) Heute müssen die Beisitzer je zur Hälfte aus wirklichen Betriebsführern bezw. ihnen gleichgestellten Personen und aus bei der landwirtschaftlichen BG. Versicherten bestehen. Sie werden berufen vom Vorsitzenden des OVA. nach Anhörung des Reichsbauernführers bezw. des zuständigen Landesbauernführers;[28]) bei der See-UV. vom Präsidenten des RVA. nach Anhörung der DAF.

Die Auswahl aus den Vorschlagslisten der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften ist also abgelöst durch die Berufung und Anhörung der großen ständischen Organisationen.

VII. Die Gemeinschaftsstelle der LVAnst.en

Einer weiteren Einrichtung, der Gemeinschaftsstelle der LVAnst.en, die ähnlich wie der Ausschuß für KV. bei der LVAnst. zum Zwecke einer zentral zusammengefaßten Erledigung von Aufgaben, die zweckmäßig für das ganze Reichsgebiet durchgeführt werden, bei dem RVA. errich-

---

[27]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 1 zu § 4 der 7. VO., S. 122a.

[28]) Anordnung des Reichsbauernführers vom 7. 8. 1935, Reichsversicherung 1935, S. 291.

tet wurde,[29]) ist an dieser Stelle noch Erwähnung zu tun, § 14 der VO.[30]) Die Gemeinschaftsstelle ist nicht selbständiger Träger dieser Aufgaben, wie dies bei der LVAnst. durch die Ueberweisung der Gemeinschaftsaufgaben der KV. der Fall ist; sie ist vielmehr ein gemeinschaftliches Organ sämtlicher LVAnst.en.[31]); sie hat einen ehrenamtlichen Leiter, der vom RuPrAM. bestellt wird. Dieser wiederum bestellt einen Geschäftsführer und die erforderlichen Prüfer und sonstigen Bediensteten.[32]) Außerdem wird der Leiter von einem Ausschuß beraten und unterstützt, dessen Mitglieder der RuPr.AM. beruft.[33]) Die Mitglieder dieser Gemeinschaftsstelle werden sich naturgemäß im Regelfalle aus erfahrenen Kräften aus der Selbstverwaltung der LVAnst.en zusammensetzen, wenn auch hierzu keine zwingenden Bestimmungen Veranlassung geben. Soweit aber dies der Fall ist, kommt der Gemeinschaftsstelle der LVAnst.en der Charakter eines Selbstverwaltungsorgans zu.

Die Gemeinschaftsstelle nimmt aber nicht die Stellung etwa eines Beirats oder eines Ausschusses ein, die beratend, unterstützend und vorbereitend der eigentlich entscheidenden Instanz, dem Leiter, beitreten. Sie hat innerhalb ihres Aufgabenkreises[34]) selbständige Entscheidungsbefugnis[35]) und schließt insoweit die Leiter der LVAnst.en aus.

VIII. Die Stellvertreter

Die Frage der Stellvertretung ist in § 19 der 5. VO. erschöpfend geregelt. Die Stellvertreter sind für jedes Mitglied persönlich berufen. Wenn daher die Aufsichtsbehörde bei Ausfall der beiden Stellvertreter eines Mitglieds andere Stellvertreter aus der Reihe der übrigen derselben Gruppe (also entweder aus der Gruppe der Betriebsführer oder aus der Gruppe der Versicherten) benennt, so bleibt der neubestimmte Stellvertreter doch persönlicher Stellvertreter seines ursprünglichen, eigentlichen Beiratsmitgliedes. Erst wenn der neubestimmte Stellvertreter für das inzwischen ausgeschiedene Beiratsmitglied ein-

---

[29]) Anordnung über die Einrichtung einer Gemeinschaftsstelle der LV.-Anst.en vom 8. 6. 1935 (RABl. IV, S. 247) in der Fassung des Erlasses des RAM. vom 11. 12. 1935.

[30]) Bezüglich des Aufgabenkreises der Gemeinschaftsstelle bringt Näheres die Begründung zu § 14 der 7. VO.

[31]) Punkt 2 der oben genannten Anordnung.

[32]) Punkt 3 der oben genannten Anordnung.

[33]) Punkt 4 der oben genannten Anordnung.

[34]) Punkt 5 und 5a der oben genannten Anordnung.

[35]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 1 zu § 14 der 7. VO., S. 122 n.

getreten ist, rückt, falls sein ursprüngliches, eigentliches Beiratsmitglied ebenfalls ausscheidet, dessen zweiter Stellvertreter vor.[36])

Die Verschiebungen der Stellvertreter innerhalb des Beirats werden von der Aufsichtsbehörde vorgenommen. Es obliegt daher im Falle des Ausscheidens von Stellvertretern dem Leiter die Pflicht, der Aufsichtsbehörde davon unverzüglich Mitteilung zu machen.[37])

IX. Beendigung der Amtszeit

Die Amtsdauer der Beiräte beträgt 5 Jahre. Es wird sich jedoch zugunsten einer einheitlichen Abwicklung der Verwaltungsgeschäfte in der Praxis die Uebung herausbilden, einen bewährten Beirat (ebenso wie Leiter) wiederum einzusetzen. Wegen der Enthebung vom Amt gilt das gleiche wie für den Leiter, §§ 14 Abs. 1, 8 letzter Abs. der 5. VO. 24 RVO., nur mit dem Unterschied, daß der Leiter zunächst die Entscheidung trifft und erst auf Beschwerde hin die Aufsichtsbehörde endgültig entscheidet.

X. Die Ablehnung der Berufung zum Ehrenamt

Desgleichen trifft bezüglich der Ablehnung der Berufung zum Ehrenamt für das Beiratsmitglied entsprechend §§ 14 und 8 der 5. VO. in Verbindung mit §§ 17, 18, 20 RVO. dasselbe zu, was bereits oben S. 40/41 im gleichen Zusammenhang über den Leiter gesagt wurde. Allerdings trifft auch hier wieder zunächst der Leiter die Entscheidung. Die Aufsichtsbehörde entscheidet endgültig erst auf Beschwerde hin.

B. Innerer Aufbau

Die Gesichtspunkte, die im 3. Abschn. I. Unterabschn. B für den Leiter entwickelt wurden, finden grundsätzlich analoge Anwendung auch auf den Beirat.[1])

Es erübrigt sich daher diesbezüglich eine nähere Darstellung zu bringen, zumal unter B bereits weitgehend auf den Beirat Bezug genommen wurde. An dieser Stelle sei nur noch auf die innere Verwandtschaft des § 14 der 5. VO. letzter Absatz, Satz 1, 1. Halbsatz mit § 9 der 5. VO. hingewiesen, wo beiderseits die lebendige Verbindung mit der Versicherungsgemeinschaft zur Voraussetzung für die ehrenamtliche Tätigkeit gemacht wird.

---

[36]) Vgl. Jäger, aaO., Anm. 3 II. Abs. zu § 19 Satz 3 der 5. VO.

[37]) Näheres hierzu Jäger, aaO., Anm. 5 zu § 19 der 5. VO.

[1]) Verweisung des § 14 der 5. VO. auf §§ 8 und 9, aaO.

III. Unterabschnitt

Der Wirkungskreis des Leiters

1. Kapitel

Die Führerstellung des Leiters

§ 1 des Abschn. 2 Art. 7 des Aufb.Ges. beseitigte das liberal-demokratische Prinzip, welches den im Versicherungsträger zusammengeschlossenen Beteiligten die Möglichkeit gab, ihren Willen im Rahmen einer parlamentarischen Verfassung durchzusetzen. An ihre Stelle tritt das Führerprinzip, welches Entschließung und Vollzug in der Hand des Leiters vereinigt.

Der Wortlaut des Aufb.Ges. bringt den Umfang des Führergrundsatzes, wie er in der RV. zur Geltung kommt, nicht zum Ausdruck. Im Gegensatz zur DGO., wo in § 32 eindeutig festgelegt wird: „Der Bürgermeister führt die Verwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung".

Der Führergrundsatz in der RV. fand eine dem charakteristischen Aufgabenkreis der RV. entsprechend modifizierte Ausgestaltung; er wurde hier anders durchgeführt als in der gemeindlichen Selbstverwaltung. „Eine Sozialversicherungsgemeinschaft ist etwas anderes als eine Ortsgemeinde; es ist darum nicht notwendig ein Fehler, wenn sie eine andere Verfassung hat".[1]) Der Führergrundsatz wurde daher auch in der Verfassung der RV. in nicht so prägnanter Form bestimmt, wie dies bei der Verfassung der kommunalen Selbstverwaltung geschah.

Dafür sind im Wesentlichen zwei Gründe maßgebend, welche inhaltlich miteinander verwandt sind.

Der Versicherungsträger umfaßt im Gegensatz etwa zur Ortsgemeinde keine natürlich-gewachsene Gemeinschaft. Letztere schließt innerhalb der Zusammenfassung der Gemeindebürger eine lebendige Gemeinschaftsbindung und das Bewußtsein der gegenseitigen nahen Abhängigkeitsbeziehungen ein; sie stellt eine natürlich-gewachsene Gemeinschaft dar.

Die Gemeinschaft innerhalb der Versicherungsträger aber entwickelt sich erst durch die Zusammenfassung von Menschen in Zielrichtung der

[1]) Lutz Richter, „Führertum und Selbstverwaltung — am Beispiel der Sozialversicherung", Arch. d. öffentl. Rechts, neue Folge, 1935, Bd. 26, S. 197/198.

Verwirklichung eines gemeinsamen Zweckes. Ist die äußere Organisation des gemeinschaftlichen Zusammenwirkens einmal aufgestellt, so bedarf es trotzdem immer noch einer intensiven Pflege des Gemeinschaftsgedankens, vornehmlich auch um zu vermeiden, daß die Gemeinschaftshaltung der Versicherten im Bereich rein wirtschaftlicher Interessen untersänke und zu bewirken, daß sie allgemein sozialen und volkspolitischen Zielen zugeleitet werde. Die besondere Eigenart der RV. als einer Versicherungsinstitution läßt nämlich die Beteiligten leicht zu der Anschauung gelangen, daß es sich bei dem Wesen und Inhalt der RV. nur um eine finanzielle Angelegenheit handle. Darum gerade ist die Pflege der Gemeinschaftshaltung der durch ein Gemeinschaftsinteresse an den Versicherungsangelegenheiten Beteiligten und die ideelle Sinngebung dieses Gemeinschaftsinteresses durch die Ausrichtung der Gemeinschaftshaltung an die Belange der Volksgemeinschaft so notwendig.

Auf der anderen Seite bedarf es deshalb einer besonderen Förderung der Gemeinschaftshaltung der unmittelbar an dem Leben des Versicherungsträgers beteiligten Versicherten und Betriebsführer, weil es gerade in der RV. darauf ankommt, daß die Beteiligten die Versicherungsangelegenheiten als ihre eigene gemeinsame Sache betrachten. Die Tatbestände der Versicherungsfälle sind so schwer richtig zu erfassen, daß die Mittel des Versicherungsträgers trotz aller Kontrolleinrichtungen und Gegenmaßnahmen wohl nie richtig zum Einsatz kommen, wenn sie nicht von den Versicherten selbst ehrlich in Anspruch genommen werden.[2])

Eine Belebung des im Wesen der RV. und ihres Aufgabenkreises begründeten genossenschaftlichen Elementes, eine Stärkung der Gemeinschaftshaltung innerhalb der Angehörigenschaft der Versicherungsträger kann am besten durch eine besondere Erweiterung der Mitwirkungsbefugnisse der einzelnen Mitglieder der Versicherungsgemeinschaften an der Verwaltung der Versicherungsträger erfolgen. Eine solche Erweiterung übt aber eine selbsttätige Rückwirkung auf die Leiterstellung und den Umfang der Leiterbefugnisse aus. Sie bringt notwendig eine Einschränkung der Führerstellung des Leiters mit sich.

Krohn setzt hinsichtlich des Ausmaßes der Verwirklichung des Führerprinzips die Stellung der Sozialversicherung in der Mitte zwischen zwei Flügelgruppen[3]) an, bei deren ersterer das Führerprinzip in streng dogmatischer Weise durchgeführt wird und bei deren letzterer

[2]) Vgl. Lutz Richter, aaO., S. 197 u. 198. — Krohn, aaO., Anm. 1a zu Art. 7 des Abschn. II Aufb.Ges., S. 76.

[3]) Krohn, aaO., Anm. 1a zu Art. 7 des Abschn. II Aufb.Ges., S. 76.

zahlreiche Abweichungen vom Führergrundsatz gestattet sind. Zur ersteren gehört die reine Staatsverwaltung, die Parteiverwaltung und im Rahmen der Selbstverwaltung vor allem die gemeindliche Selbstverwaltung. Unter die letztere Gruppe sind besondere Teile der wirtschaftlichen Selbstverwaltung, besonders die Kartelle zu rechnen, denen kein Zwangscharakter zukommt und die auch nicht dem Führerprinzip unterliegen. Sie sind nur mehr im weitesten Sinne zu den Selbstverwaltungsorganen des wirtschaftlichen Aufbaus zu rechnen, obwohl sie im Gesetz über Erhebung von Umlagen in der gewerblichen Wirtschaft vom 28. 6. 1935 (RGBl. I S. 812) als Organe der Selbstverwaltung bezeichnet werden.[4] Im übrigen ist aber auch der Wirtschaftsaufbau und die wirtschaftliche Selbstverwaltung nach dem Führergrundsatz umgestaltet. Jedenfalls ist in der Wirtschaftsorganisation eine straffe Durchsetzung des Führerprinzips dann vor allem notwendig, wenn den neugeschaffenen Organisationskörpern der Wirtschaft, neben den Aufgaben, die auch die früheren Verbände in freier Selbstverwaltung betreuten, nunmehr Aufgaben obliegen, welche vordem vom Staat als oberstem Wirtschaftsführer selbst verwaltet wurden.[5][6]

Auf der anderen Seite ist dem Führerprinzip innerhalb der Organisation der Wirtschaftsverhältnisse dort eine Grenze gesetzt, wo durch eine zu sehr ins einzelne gehende Ueberorganisierung der notwendige Unternehmungsgeist und das Verantwortungsbewußtsein und -gefühl der Betriebsführer beeinträchtigt würde.

Die Führerstellung des Leiters des Versicherungsträgers läßt sich am besten an Hand einer Gegenüberstellung mit der durch die DGO. geschaffenen neuen Rechtslage darstellen, welches Gesetz als ein Grundgesetz des nationalsozialistischen deutschen Führerstaates verfassungsähnliche Normen über Führergrundsatz und Selbstverwaltung aufstellt.

Die §§ 5 der 14. VO. und 48 und 55. der DGO. ergeben im wesentlichen den Unterschied, welcher hinsichtlich der Verwirklichung des Führergrundsatzes zwischen der gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltung und der Selbstverwaltung in der RV. besteht.

Die DGO. kennt zwar auch die zwingende Vorschrift, daß den Gemeinderäten in bestimmten, in § 55 DGO. enumerierten Fällen

---

[4]) Vgl. Frielinghaus, Kommentar zum Gesetz über den Aufb. der gewerblichen Wirtschaft, 1936, S. 79.

[5]) Vgl. z. B. Aufbau der Reichswirtschaftskammer, §§ 16, 17 der 1. VO. zur Durchführung des Gesetzes zur Vorbereitung des organischen Aufbaus der deutschen Wirtschaft vom 27. 11. 34 (RGBl. I S. 1194).

[6]) Handb. d. Aufb. der gewerblichen Wirtschaft, Bd. 1, S. 12.

Gelegenheit zur Aeußerung gegeben werden muß; sie erkennt aber kein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Leiter und Beirat hinsichtlich der Rechtswirksamkeit der Willensbildung und der Willensäußerung an. Ein Uebergehen der Vorschriften des § 55 DGO. hätte daher nicht zur Folge, daß Willensentschließungen und Durchführungsmaßnahmen nur um des Willen ungültig wären, weil den Gemeinderäten keine Gelegenheit zur Aeußerung gegeben wurde. Hat der Bürgermeister außerhalb des Rahmens der in § 55 Abs. 2 DGO. gestatteten Ausnahme die Beratung in den gebotenen Fällen unterlassen, so sind seine Entschließungen und Rechtshandlungen als solche aus dem Grunde nicht fehlerhaft; denn die Beratung stellt wesensmäßig keinen Teil der Willensbildung und -äußerung dar.[7])

Diese Unterlassung aber bedeutet selbstverständlich eine Rechtsverletzung, welche aufsichtliche und dienststrafrechtliche Folgen nach sich ziehen kann.

Eine solche Regelung versteht sich aus dem in der Begründung der DGO. I (Allg. Teil) zum Ausdruck gebrachten Grundsatz: „Die zur Beratung berufenen Bürger stehen dem Leiter der Gemeinde nicht wie früher als geschlossene Vertretungskörperschaften mit Kontrollbefugnissen gegenüber, sondern werden unter Ausschaltung jedes Dualismus im engsten Zusammenwirken und in einheitlicher Zielsetzung mit ihm tätig."

Demgegenüber ist die Führerstellung des Leiters eines Versicherungsträgers eingeschränkt. Nach § 5 der 14. VO. hat der Leiter vor dem Erlaß und der Aenderung der Satzung und vor der Feststellung des Haushaltsplanes den Beirat zu hören, mit der Maßgabe, daß im Falle des Abweichens seiner Meinung von der in Form eines Gutachtens beizubringenden Meinung des Beirats, die Aufsichtsbehörde entscheidet. Dem Gutachten des Beirats kommt also insoweit Rechtswirkung zu, als es die selbständige Entscheidung des Leiters zu verhindern in der Lage ist. Die Entscheidung trifft dann den „nächsthöheren Leiter"[8]), die Aufsichtsbehörde.

Die Befugnisse des Beirats nach § 5 Abs. 4 der 14. VO., die ihrem Wesen nach bereits Entscheidungsbefugnisse des Beirats darstellen, können in diesem Zusammenhang nicht als solche die Führerstellung des Leiters einschränkende Beiratsfunktionen neben die in Abs. 3 genannten Befugnisse treten. Die in § 5 Abs. 4 aaO. aufgezeigten Funktionen des Beirats könnten niemals vom Leiter selbst ausgeübt wer-

[7]) Vgl. DGO., Begr. zu § 55. — Vgl. auch Schattenfroh, DGO. 1935, Anm. III zu § 55, S. 194.

[8]) Krohn, aaO., Anm. 6 zu § 5 der 12. VO., S. 102 g.

den; der Leiter ist in seiner Stellung als eigenverantwortlicher Führer nicht in der Lage, sich selbst die Jahresrechnung abzunehmen und sich zu entlasten, oder mit anderen Worten, der Leiter kann sich nicht selbst die Richtigkeit seiner gesamten Verwaltungsführung bestätigen. Daß diese Funktionen, allerdings mit Einschränkungen, dem Beirat obliegen, bedeutet eine gewaltige Stärkung der Selbstverwaltung; sie könnten im Rahmen einer anderen Verfassung auch der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde unterstehen.[9])

Die Einschränkungen der Führerstellung des Leiters sind nun nicht einer Durchbrechung des Führergrundsatzes im allgemeinen gleichzusetzen; denn die Entscheidung liegt deshalb nicht etwa in den Händen des Beirats, sondern die Aufsichtsbehörde übernimmt die Rolle des Leiters. Nachdem es dem Leiter nicht gelungen ist, in den grundlegenden Fragen im Einklang mit der Gefolgschaft zu handeln, handelt nunmehr die Aufsichtsbehörde als Leiter des Versicherungsträgers.[10])

Dabei drängt sich allerdings die Frage auf, welche Auswirkungen auf die Selbstverwaltung ein solcher Einsatz der Aufsichtsbehörde hat.

In diesem Zusammenhang mag bereits hier aufgezeigt werden, daß der Leiter eines Versicherungsträgers ein echtes Selbstverwaltungsorgan ist.[11]) Jede Einschränkung seiner eigenverantwortlichen Führerstellung bedeutet auch eine Einschränkung der Selbstverwaltung, dann, wenn sie von selbstverwaltungsfremden Stellen ausgeht. Das ist aber bei den Versicherungsträgern der RV. nicht der Fall. Vielmehr kann eine solche „Leiterentscheidung" der Aufsichtsbehörde nur auf die vorgängige Initiative des Beirats hin herbeigeführt werden. Der Beirat aber stellt das hauptsächlichste und das charakteristische Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung dar. Die aus dem ursprünglichen Bereich der Selbstverwaltung entstammende Initiierung solcher „selbstverwaltungsfremder" Eingriffe der Aufsichtsbehörde nimmt diesen nicht nur den Charakter von einschränkenden „selbstverwaltungsfeindlichen" Maßnahmen, sondern bedeutet darüber hinaus eine starke Erweiterung des Wirkungsbereichs der Selbstverwaltung.

2. Kapitel

Der organisatorische Ausbau des Wirkungskreises

Der äußere organisatorische Ausbau und das Ausmaß des Wirkungsbereiches des Leiters erfährt, bei Außerachtlassung der im vorher-

[9]) Vgl. auch in der RV. § 4 Abs. 1, Satz 2 der 4. VO., § 9 der 14. VO.

[10]) Krohn, aaO., Anm. 7 zu § 5 der 14. VO., S. 102 g.

[11]) S. unten III. Unterabschnitt, 3. Kapitel, S. 114 ff.

gehenden Kapitel festgestellten Einschränkungen seiner Führerstellung, durch die Befreiung von den einengenden Mitwirkungs-, Entscheidungs- und Kontrollrechten der früheren Organe eine umfassende Ausgestaltung.

Der Wirkungsbereich des Leiters, und damit der wesentliche Umfang der Willensbildung der Selbstverwaltung überhaupt, umfaßt die Führung der gesamten Verwaltung. Er vereinigt in sich die Funktionen und Aufgaben des früheren Vorstandes und der übrigen Organe, abzüglich der Befugnisse, welche dem Beirat zukommen.

Die Zusammenlegung der Befugnisse der früheren geschäftsführenden Organe und der erweiterten Organe der Versichertenvertreter bedeutet in der KV. die Vereinigung der in den §§ 342 bis 344 und 345 bis 348 RVO. zum Ausdruck kommenden Pflichten und Rechte in der Hand des Leiters.

In der UV. wurden die Aufgaben und Befugnisse der früheren Genossenschafts- bezw. Sektionsvorstände und der Genossenschafts- bezw. Sektionsversammlungen in der Hand des Leiters zusammengefaßt. §§ 685, 686 RVO.[1]) Für die gewerblichen BG.en hat das RVA. im Rahmen einer Abgrenzung der Aufgaben der Geschäftsführer und der Leiter und seiner Stellvertreter eine Zusammenstellung der wichtigsten Geschäfte der Leiter und seiner Stellvertreter herausgegeben. Diese Richtlinien können entsprechend auch auf die Verwaltungsführung anderer Versicherungsträger Anwendung finden.[2])

Nach § 678 Abs. 3 RVO. konnte die Satzung der BG.en die Einsetzung von Vertrauensmännern als örtlichen Organen der BG. bestimmen. Diese verloren zwar gemäß § 1 Satz 2 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges. ihre Organeigenschaft; es bleibt aber auch in Zukunft den Leitern unbenommen, bestimmte Personen seines Vertrauens in den Verkehr zwischen Versicherungsträger und Versicherten einzuschalten.[3]) Die gleichen Verhältnisse wie in der gewerblichen UV. liegen auch bei den Trägern der landwirtschaftlichen UV. und der See-UV. vor.[4])

In der JV. sind entsprechend die §§ 1342 und 1353, 1354 RVO. zusammenzuhalten.

Der Leiter der RKnSch. als einer Sonderanstalt der JV., § 103 RKnG., übernimmt jetzt die Aufgaben und Befugnisse des Vorstandes, der Haupt- und Bezirksversammlungen, der Abteilungs- und Bezirksvorstände, §§ 151—161, 172—178 RKnG.

---

[1]) Vgl. auch 1. VO.

[2]) Krohn, aaO., Anm. 1 zu § 12 der 5. VO., S. 88 a.

[3]) Vgl. hiezu auch Krohn, aaO., Anm. 3 c zu § 1 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges., S. 78.

[4]) Siehe Verweisungen d. §§ 975 u. 1146 auf §§ 685, 686 RVO.

Bezüglich der Seekasse, die als Sonderanstalt der See-BG. den übrigen Sonderanstalten der JV. gleichsteht, § 1379 RVO., ist über § 1146 RVO. auf die §§ 685, 686 RVO. zu verweisen. Vorstands- und Genossenschaftsversammlungen fallen weg, ihre Pflichten und Befugnisse kommen dem Leiter zu.

Bei der Reichsbahnversicherungsanstalt ist es bislang (Stand nach der 14. VO.) noch nicht zur restlosen Durchführung des Führerprinzips gekommen. Das Gesetz selbst spricht, allerdings im Sinne einer „bis-auf-weiteres"-Regelung von einem Gesamtvorstand und von Vorstandsmitgliedern. Es handelt sich hier natürlich nur um eine Uebergangsregelung, denn auch die Reichsbahnversicherungsanstalt muß entsprechend den Vorschriften des Aufb.Ges. über die Führung einen Leiter und einen Beirat haben.

Bis jetzt wurden die Befugnisse des Ausschusses, soweit sie die Prüfung und Bestätigung der Jahresrechnung und die Verfolgung von Ansprüchen gegen Vorstandsmitglieder betreffen, auf die Aufsichtsbehörde, alle übrigen Befugnisse auf den Gesamtvorstand übertragen.[5])

In der AV. fallen das Direktorium und der Verwaltungsrat weg. Ihre Aufgaben und Befugnisse übernimmt der Leiter. §§ 97, 98, 104 und 119 AVG. Auch die Einrichtung der Vertrauensmänner als selbständiger Selbstverwaltungsorgane wurde beseitigt. Ihre Aufgaben wurden zum Teil dem Leiter und zum Teil der DAF. (den örtlichen Beratungsstellen der DAF.)[6]) übertragen.

In Ansehung des neuen Wirkungskreises des Leiters der RKnSch. kann auf die obigen Ausführungen (RKnSch. als Sonderanstalt der JV.) verwiesen werden. An dieser Stelle soll nur noch die Stellung der Knappschafts- und Angestelltenältesten besonders beleuchtet werden. Auch sie könnten nach dem Sinne der §§ 165, 166 RKnG. als Selbstverwaltungsorgane angesehen werden.[7]) § 25 der 5. VO. hat insofern eine Klärung der Angelegenheit im Sinne des Weiterbestehens dieser Einrichtungen gebracht, als er festlegt, daß der RAM. Näheres über die Bestellung der Aeltesten in der knappschaftlichen Versicherung bestimmen kann, was allerdings bis jetzt noch nicht geschehen ist.[8])

Mit der Zusammenfassung der früheren Selbstverwaltungsorgane wurden zugleich auch die Befugnisse der einzelnen Organe beseitigt,

---

[5]) §§ 1 u. 4 der 4. VO. Vgl. auch Krohn, Anm. 12 zu § 4 der 4. VO., S. 130.

[6]) Reichsversicherung 1935, S. 31.

[7]) Krohn, aaO., Anm. 3 b zu § 1 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges., S. 78.

[8]) Krohn, aaO., Anm. 1 zu § 26 der 5. VO., S. 102.

welche einen Gegensatz zwischen den Organen bewirken konnten.[9]) Nunmehr entfällt die Beanstandung von Beschlüssen der Organe durch den Vorsitzenden des Vorstandes, §§ 8, 357 Abs. 1, 701 Abs. 1 RVO., desgleichen auch die Möglichkeit des Ersatzpflichtigen die Genossenschaftsversammlung wegen eines vom Vorstand gegen ihn erhobenen Ersatzanspruches anzurufen. § 906 Abs. 1 Satz 2 RVO.

3. Kapitel

Der Leiter ein echtes Selbstverwaltungsorgan

In der bis jetzt vorhandenen einschlägigen Literatur wird die Frage, ob der Leiter auch ein echtes Selbstverwaltungsorgan darstellt, nicht behandelt. Lutz Richter sagt: „Fällt dem Leiter die Rolle des Führers einer Versicherungsgemeinschaft zu, so ist der Beirat das Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung."[1]) Ebenso weist der früher bereits genannte Bericht des Ausschusses für Sozialversicherung der Akademie für Deutsches Recht nur auf den Beirat als das charakteristische Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung hin. Krohn meint in anderem Zusammenhang, daß die Selbstverwaltung in der RV. durch den Beirat und seine Ausschüsse verkörpert sei.[2])

An dieser Stelle soll natürlich nicht bestritten werden, daß vor allem der Beirat befähigt ist, den reinsten Ausdruck der Selbstverwaltung darzustellen. An dieser Stelle soll aber darauf hingewiesen werden, daß auch der Leiter ein echtes Selbstverwaltungsorgan ist.

Notwendige Voraussetzung für echtes Führertum innerhalb der Selbstverwaltung ist die Gliedschaft des Führers in der geführten Gefolgschaft. Nur der Führer, dem aus der Gemeinschaftshaltung seiner Gefolgschaft Vertrauen entgegengebracht wird, kann mit einem wirklichen Verständnis für seine Führergewalt rechnen. „Nur in der Gemeinschaft und als ihr Genosse genießt der Führer das blinde Vertrauen, das den dauernden Verzicht auf rechtlich geordnete Ueberwachung möglich macht."[3]) Der innere Grund für die Macht, für die Autorität des Führers liegt im freiwilligen Gehorsam der Gefolgschaft. Das erfordert aber die Wesensverwandtschaft von Führer und Gefolg-

[9]) Vgl. Jäger, aaO., Anm. 4 zu § 1 des Abschn. II Art. 7 Aufb.Ges., S. 10. — Krohn, aaO., Anm. 4, aaO., S. 78.

[1]) Lutz Richter, „Führertum und Selbstverwaltung — am Beispiel der Sozialversicherung", aaO., S. 188.

[2]) Krohn, aaO., Anm. 1a zu Art. 7 des AufbGes., S. 76.

[3]) Vgl. Lutz Richter, aaO., S. 191.

schaft auf Grund einer gleichen Gemeinschaftshaltung. Eine solche Gleichheit der Gemeinschaftshaltung wird dort am unmittelbarsten in Erscheinung treten, wo sich das Führersystem bereits „an natürliche, aus dem Volke gewachsene Vertrauenskreise anschließt.“[4])

Nach diesen Idealnormen hätte allerdings der Führergrundsatz in der RV. nur zum Teil unverfälschte Verwirklichung gefunden, da bei der RfA., RKnSch., bei den LVAnst.en, AOKK.en, landwirtschaftlichen BG.en, Männer als Leiter bestimmt werden, die zumeist nicht aus dem genossenschaftlichen Verband der jeweiligen Selbstverwaltungskörper stammen, vielmehr als Leiter im Beamtenverhältnis oder in einer beamtenähnlichen Stellung von oben eingesetzt werden. Lutz Richter stellt auch fest, daß die neue Gesetzgebung bei der Durchsetzung des Führerprinzips von der echten Gestalt des Führergrundsatzes abgewichen sei.[5])

Nur bei den BG.en der gewerblichen UV., der See-BG. (einschl. Seekasse und See-KK.), bei den Innungs-KK.en, Land-KK.en und hauptsächlich bei den Betriebs-KK.en wurde der Führergrundsatz entsprechend diesen Idealnormen durchgeführt.

Insoweit kann man auch ohne Bedenken feststellen, daß diese Führer echte Selbstverwaltungsorgane darstellen. Sie schöpfen unmittelbar aus dem Kraftfeld des genossenschaftlichen Lebens; ihr Führerentschluß entspringt organisch dem Lebenswillen der Gemeinschaftshaltung.

Dem tut keinen Abbruch, daß die Organe vom Staat bestellt werden[6]), denn es kommt nicht auf die Kreation des Führers an, sondern auf den Inhalt seiner Tat. Vollzieht sich aber die Arbeit der Leiter aus der Lebensmitte genossenschaftlichen Seins[7]), so liegt echte Selbstverwaltung vor und die Organe, welche diese Arbeit leisten, sind echte Selbstverwaltungsorgane; dabei ist es selbstverständlich ohne jeden Einfluß, ob es sich nun um den verantwortlichen Leiter des Selbstverwaltungskörpers handelt oder um eine Mehrzahl von Vertretern aus der Gemeinschaft, die als Führerrat dem Leiter zur Seite stehen.

Es darf aber nicht unerwähnt bleiben, daß auch diese Versicherungsträger, abgesehen von zwei Ausnahmen, keine natürlich gewachsenen Gemeinschaften umfassen. Sie besitzen im wesentlichen keine gemein-

---

[4]) Hans Gerber, „Genossenschaftliche Verwaltung im nationalsozialistischen Staat“, Arch. d. öffentl. Rechts, Neue Folge, Bd. 25, S. 87.

[5]) Lutz Richter, aaO., S. 197.

[6]) Außer bei den Betriebs-KK.en.

[7]) Ernst Rudolf Huber, „Die Gestalt des deutschen Sozialismus“, in „Der deutsche Staat der Gegenwart“, H. 2, 1934, S. 35.

schaftsbildenden Elemente, ausnahmlich der Betriebs-KK.en, bei denen die Betriebsgemeinschaft zwischen Betriebsführer und Arbeitergefolgschaft wohl als eine natürlich gewachsene Gemeinschaft bezeichnet werden darf und auch den Innungs-KK.en, bei denen die unmittelbare Gemeinsamkeit der Berufsinteressen natürliche Voraussetzungen für die Gemeinschaftsbildung schafft. Immerhin sind diese Versicherungsträger infolge ihres ständischen Aufbaues, infolge der nach ständischen Gesichtspunkten orientierten Zusammenfassung der Angehörigen, mit stärkeren ursprünglichen Gemeinschaftsanlagen begabt, als die anstaltlich organisierten Versicherungsträger, wie die RfA., LVAnst.en, RKnSch.[8]), auch die AOKK.en. Es erscheint auch zunächst fraglich, ob die Leiter der letztgenannten Versicherungsträger (Versicherungsanstalten) als echte Selbstverwaltungsorgane anzusprechen sind.

Bei Beantwortung dieser Frage muß zweierlei berücksichtigt werden. Einmal kommt es darauf an, ob diese Versicherungsträger noch eine Gemeinschaft umfassen. Das ist zu bejahen. Die Gemeinschaft ist allerdings eine lockere, sie kann in ihrer Zweckgebundenheit an den Versicherungsgedanken weniger erfühlt, als nur abstrakt erfaßt werden. Das auf der Grundlage der Versicherung ruhende genossenschaftliche Element und der mit dem versicherungshängigen Selbsthilfegedanken notwendig zu verbindende soziale Ausgleichswille bilden die allgemeinen sozialpsychologischen Voraussetzungen für die Gemeinschaft in der RV. Die eigentliche Gemeinschaftshaltung aber erwächst dann erst aus der ständigen Pflege des Gemeinschaftsgedankens.

Daß aber die auf solche Weise bereits herausgebildete Gemeinschaft weiterhin ausgebaut werden soll, kann zweifelsfrei als Wille des Gesetzes erkannt werden. Vor allem lenkt die Organisation der Führung innerhalb der RV., im besonderen der bedeutende Einflußbereich des Beirats, auf die Bildung von Selbstverwaltungsgemeinschaften hin.[9])

Zum anderen kommt es m. E. auf die weitere Tatsache an, daß bei Gemeinschaften, deren Gemeinschaftsleben weniger aus natürlich gewachsenen Voraussetzungen entspringt, sondern vielmehr auf einer an einem sozialen Zweck ausgerichteten Geisteshaltung beruht, ein Hineinwachsen in die Gemeinschaftshaltung ohne Schwierigkeiten möglich ist. Vorderste Bedingung hiefür ist natürlich, daß der betreffende Lei-

---

[8]) Auch innerhalb der RKnSch. kann das gemeinschaftsbildende Element infolge der durch das Aufb.Ges. vorgenommenen stärkeren anstaltlichen Zusammenfassung nicht mehr so zur Geltung kommen, als dies z. B. noch bei den Innungs-KK.en der Fall ist.

[9]) Vgl. hiezu Krohn, aaO., Anm. 1 a zu Art. 7 d. Aufb.Ges., S. 76; Lutz Richter, aaO., S. 197; in diesem Sinne auch Eckert, aaO., S. 37.

ter einer solchen Aufgabe überhaupt gewachsen ist. Aus diesem Grunde wurde auch der Beirat mit dem Recht der Stellungnahme zur Leiterernennung bezw. Berufung ausgestattet[10]), denn vor allem ihm, als der unmittelbaren Verkörperung des Gemeinschaftslebens, muß die Fähigkeit zuerkannt werden, zu beurteilen, ob die zum Leiter ausersehene Person eine gliedhafte Verbundenheit mit der Versicherungsgemeinschaft erreichen kann.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß auch den Leitern der anstaltlich organisierten Versicherungsträger, wie der RfA., den LVAnst.en, der RKnSch., auch den AOKK.en, die Stellung echter Selbstverwaltungsorgane zukommt. Die Gemeinschaftshaltung der Angehörigenschaft dieser Versicherungsträger verschließt sich nicht dem, der auf Grund seiner beruflichen und sozialen Stellung ihr nicht direkt angehört, stützt sich doch ihr Bestand auf ein stetes Wachhalten und eine ständige Pflege des Gemeinschaftsgedankens. Wenn auch die Leiter dieser Versicherungsträger, die in einem Beamtenverhältnis stehen oder eine Beamtenähnliche Stellung einnehmen (OKK.en), ursprünglich nicht dem Kreise der vom Versicherungsträger umfaßten Personen zugehörten, so wird es ihnen nun bei allgemeiner Eignung trotzdem nicht schwer fallen, sich in die Gemeinschaftshaltung der Versicherten und ihrer Betriebsführer einzuleben und solchermaßen echte Führer und Organe der Selbstverwaltung zu werden.[11])

---

[10]) Vgl. hiezu auch Bunke, in Arbeiterversorgung 1935, S. 70.

[11]) Hier, wo sich Beamtentum und echtes Führertum in einem Schnittpunkt berühren, wo es notwendig wird, daß der Berufsbeamte zum Gefolgschaftsführer wird, muß auf die Untersuchungen und Erkenntnisse von v. Scheurl über die rechte Persönlichkeit des Beamten und ihre Bedeutung für die Verwaltung hingewiesen werden. Die dort aufgezeigten Gesichtspunkte führen den Weg zurück zu den Persönlichkeitswerten, die ein wirklicher Führer der Selbstverwaltung einer Versicherungsanstalt besitzen muß. Freiherr v. Scheurl, „Die Persönlichkeit in der deutschen Verwaltung", eine politische Untersuchung. Arch. d. öffentl. Rechts, neue Folge, Bd. 25, S. 1 ff. Vgl. auch die Bezugnahme von Maunz auf v. Scheurl in Hans Frank, aaO., S. 31, Anm. 8.

IV. Unterabschnitt

Der Wirkungskreis des Beirats

1. Kapitel

Der besondere Aufgabenkreis des Beirats

Der Beirat ist das eigentliche Bindeglied zwischen der in der Person und Stellung des Leiters stark zusammengefaßten Verwaltungsführung und den Angehörigen des Versicherungsträgers; er ist das vornehmste Ausdrucksmittel der Selbstverwaltung.

Seine Hauptaufgabe besteht darin, eine freudige und verständnisvolle Anteilnahme der Beteiligten an der Verwaltung des Versicherungsträgers zu bewirken. Das Gedeihen der Versicherungsträger, „ja ihr Leben und Sterben", hängt wie kaum auf einem anderen Gebiet „davon ab, daß die beteiligten Versicherten und ihre Betriebsführer die Reichsversicherung als ihre eigene Angelegenheit empfinden."[1][2])

Gerade diese freundlichen Beziehungen zwischen der Verwaltung des Versicherungsträgers und den Beteiligten, die eben durch die Selbstverwaltung in hervorragendem Maße ausgelöst werden, sind in ihrer Bedeutung für eine gedeihliche Verwaltungsführung gar nicht hoch genug einzuschätzen. Die Beanspruchung der Leistungen wird in weitgehendem Umfang davon abhängen, wie tief bereits der Geist der Kameradschaft, das Bewußtsein des Einstehenmüssens des Einzelnen für Alle und Aller für den Einzelnen Wurzeln geschlagen hat.

Die noch so schlagkräftige Organisation zur Verhinderung ausbeuterischer Simulation bietet für die wirtschaftliche und sparsame Ausgestaltung der Verwaltung des Versicherungsträgers keine so breite Unterlage, als die von uneigennützigem Kameradschaftsgeist getragene, bejahende Einstellung zur Verwaltungsführung des Versicherungsträgers. Eine Organisation zur Verhinderung der unredlichen Inanspruchnahme der Versicherungsmittel (z. B. System der Vertrauensärzte) kann, sie mag noch so lückenlos aufgebaut sein, mit den ihr zu Gebote stehenden äußeren Mitteln die Tatbestände der Versicherungs-

---

[1]) Krohn, aaO., Anm. 1a zu Art. 7 d. II. Abschn. Aufb.Ges., S. 76.

[2]) Bereits in der Begründung eines Gesetzes, betreffend die KV. der Arbeiter vom 15. 6. 1883, aaO., spricht der Gesetzgeber von einem „wohltätigen moralischen Einfluß" der Selbstverwaltung, welche das Vertrauen zur Verwaltungsführung bedeutend stärkt.

fälle niemals restlos erfassen. Die Dauer der Krankheit ist ohne Zweifel weitgehend abhängig vom inneren Willen zur Gesundung und Beschleunigung des Heilungsprozesses; diese psychische Bereitschaft, dieser Wille, wird vor allem dann eine ausschlaggebende Wirkung zeitigen, wenn der Erkrankte oder vom Unfall Betroffene es als unkameradschaftliche Haltung empfindet, daß er die Versicherungsmittel über das Maß des Notwendigen hinaus beansprucht. Desgleichen vermag ein Kontrollsystem auch in vielen Fällen die absichtliche Vortäuschung des Tatbestandes nicht zu erkennen.

Wenn nun aber der einzelne Angehörige an einem gleichen kameradschaftlichen Verhalten der übrigen Angehörigen interessiert ist, wird dem Versicherungsträger die Bekämpfung der Simulation wesentlich erleichtert. Dieser Gedanke, allerdings von einer anderen Gemeinschaftsauffassung ausgehend, kam bereits in der Begründung des ersten Krankenversicherungsgesetzes vom 15. 6. 1883 zum Ausdruck. „Die gegenseitige Krankenversicherung der Berufsgenossen ist bei der relativen Gleichheit der Krankheitsgefahr die rationellste, übt durch die bei ihr am leichtesten durchzuführende Selbstverwaltung einen wohltätigen moralischen Einfluß aus und erleichtert durch die nahen Beziehungen der Kassenmitglieder zueinander die zur Simulation unentbehrliche Kontrolle."

Aber die gegenseitigen nahen Beziehungen, gemeint sind hier die örtliche Nähe und die engen beruflichen Beziehungen, sind eine zu schmale Basis, um den gemeinsamen Kampf gegen die Simulation zu tragen. Vielmehr muß dazu noch kommen das Bewußtsein der Gemeinschaftshaltung. Die nahen Beziehungen allein lassen doch zu leicht die Gefahr aufkommen, daß der Wille, sich gegenseitig zu einer redlichen Inanspruchnahme der Versicherungsmittel anzuhalten, verflacht und daß es einer so macht wie der andere.

Wenn sich aber dazu eine echte Gemeinschaft im nationalsozialistischem Sinne gesellt, wird dieser Gefahr vorgebeugt.

Denn auf der einen Seite trägt diese Gemeinschaftshaltung in noch stärker betontem Ausmaß die Tendenz der Ausschließlichkeit in sich. Sie verbietet, daß einer außer der Reihe geht. Auf der anderen Seite verträgt sie sich grundsätzlich nicht mit einer allgemeinen Oberflächlichkeit in der Auffassung über die Ausnützung der Versicherungsmittel; denn in ihr darf die Tätigkeit des Einzelnen nicht gegen die Interessen der Allgemeinheit verstoßen.[3])

[3]) Punkt 9 Abs. 2 des Programms der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei.

Zu diesen Gesichtspunkten tritt noch unterstützend die jedem spürbare Tatsache des wirtschaftlichen, versicherungsmäßigen Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Leistung und Beitrag, welche sich dahin auswirkt, daß eine erhöhte Beanspruchung der Leistungen im Regelfalle auch eine Beitragserhöhung nach sich zieht.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die echte Gemeinschaftshaltung unter den Angehörigen des Versicherungsträgers als wesentlicher Bestandteil einer gesunden und sparsamen Versicherungswirtschaft anzusehen ist.[4]) Eine nach dieser Gemeinschaftshaltung ausgerichtete Einstellung erleichtert die Beziehungen zwischen dem Versicherungsträger und seinen Angehörigen, gerade auch in den Fällen, wo die Erhöhung der Beiträge oder die Verminderung der Leistungen weitgehendes Verständnis und gesteigerte Opferbereitschaft verlangen.

I. Besondere Aufgaben der Versichertenvertreter

Für den Beirat, insbesondere für die Vertreter der Versicherten im Beirat, verbleibt nun die wichtige Aufgabe, die Gemeinschaftshaltung unter den Versicherten zu wecken und zu vertiefen. Diese Erziehungsarbeit wird ihnen umso eher gelingen, als zwischen ihnen, die ja selbst aus dem Kreise der Versicherten stammen und den Versicherten von vornherein ein Band des Vertrauens besteht.

Der ehrlichen Inanspruchnahme der Versicherungsmittel durch die Versicherten einerseits, entspricht die Gerechtigkeit der Leistungsbewilligung durch den Versicherungsträger andererseits. Die beteiligten Versicherten müssen das gewisse Empfinden haben, daß der Versicherungsträger den gerechten Einsatz der Mittel verwirklicht. Die gerechte Mittelausgabe zu überprüfen und die Versicherten davon durch unermüdliche Aufklärungsarbeit zu überzeugen, wird ein fruchtbares Arbeitsfeld für die Versichertenvertreter bedeuten. Dabei wird es von besonderer Wichtigkeit sein, den Beteiligten klar zu machen, daß nicht allein ihre Interessen gewahrt, sondern ihre Interessen mit den Belangen der Volksgemeinschaft, mit dem Nutzen des Volkes in Einklang gebracht werden müssen. Eckert konnte bereits feststellen, daß durch solche Aufklärungsarbeit, die vor allem einer unangebrachten Leistungsbegehrlichkeit und Prozeßhäufigkeit steuern muß, viel Gutes geschaffen werden kann.[5])

Desgleichen kommt es den Versichertenvertretern im Beirat zu, das Pflichtbewußtsein der Versicherten bezüglich der ordnungsmäßigen Ein-

[4]) Vgl. hiezu Krohn, aaO., Anm. 1 a zu Art. 7 des II. Abschn. Aufb.Ges.; Eckert, aaO., S. 37.

[5]) Eckert, aaO., S. 38.

zahlung der Beiträge anzuregen und rücksichtslos gegen die nachlässige Erfüllung oder gar Umgehung der Beitragspflicht einzuschreiten.

Die Versichertenvertreter müssen allen Schwierigkeiten, die bei der Abwicklung der Versicherungsgeschäfte, besonders aufgrund eines mangelnden Vertrauens- und Loyalitätsverhältnisses zwischen Versicherten und Versicherungsträger, auftreten, dadurch entgegenwirken, daß sie eine solche, von uneigennützigem Kameradschaftsgeist getragene und aus echtem nationalsozialistischen Gemeinschaftsempfinden stammende Einstellung wachrufen, die notwendige Voraussetzung für eine wirtschaftliche Verwaltungsführung und eine allseitig gerechte Erreichung des Verwaltungszweckes ist.

II. Besondere Aufgaben der Vertreter der Betriebsführer [6])

Der Vertreter der Betriebsführer ist noch mehr als der Vertreter der Versicherten der natürliche Wahrer der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Verwendung und der Verwaltung der Mittel und der sachkundige Berater des Versicherungsträgers in allen Fragen der Vermögensanlage und -verwaltung.[7])

Er ist bereits kraft seines Berufes als Führer einer Betriebsgemeinschaft in der Lage die Angelegenheiten der RV. von einer höheren Warte aus zu sehen. Ihm werden die Zusammenhänge zwischen der RV. und der Volkswirtschaft, der Volksgesundheit und der Arbeitskraft, umsomehr in der nötigen Klarheit zur Einsicht kommen, als er deren Auswirkungen im eigenen Betriebe zu spüren bekommt.

In gleicher Weise ist er schon auf Grund seiner Berufsstellung, die im Regelfalle weitgehende Vermögensdispositionen verlangt, der gegebene Sachberater des Versicherungsträgers in allen Vermögensangelegenheiten.

Er wird außerdem aus einem ureigenen Interesse, vor allem in Fragen der Unfall- und Krankheitsverhütung, die nötigen Maßnahmen veranlassen und das Verständnis für diese Maßnahmen bei den übrigen Betriebsführern erwirken.

Er wird auch in allen Streitigkeiten zwischen dem Versicherungsträger und den Betriebsführern eine verbindende Mittlerstellung einnehmen.

Trotzdem darf er nicht allein die Interessen der Wirtschaft und des Unternehmertums vertreten; die beiden Beteiligtenkreise der Versicherten und der Betriebsführer müssen in übergreifender Zusammenarbeit

---

[6]) Näheres siehe Eckert, aaO., S. 40 ff.

[7]) Eckert, aaO., S. 40.

das anstreben, „was im Interesse der Versicherungsgemeinschaft unter erlaubter Verwendung der Versicherungsmittel am besten erreicht werden kann".[8])

III. Besondere Aufgaben des Vertreters der Aerzteschaft [9])

Das erste und hauptsächlichste Ziel, das im besonderen der Vertreter der Aerzteschaft anzustreben und zu verwirklichen hat, ist die Erhaltung der Volksgesundheit, die Pflege der Wehrkraft der Männer, der Gebärkraft der Mütter, der Sippen- und Rassenhygiene. Er hat darauf hin zu wirken, daß die zahlreichen Einflußmöglichkeiten der RV. auf die Erhaltung und Pflege des volklichen Gesundheitsstandes und der rassischen Förderung ausgerichtet sind nach den Grundsätzen der nationalsozialistischen Gesundheits- und Rassenpolitik.

Daneben ist er aber verantwortlicher Mitgestalter eines Vermögens, das nach wirtschaftlicher und sparsamer Leistungspolitik verwaltet werden muß. Es obliegt ihm nunmehr die weitere wichtige Aufgabe, das erste Ziel mit dem zweiten Ziel in Uebereinstimmung zu bringen; er hat seine Kräfte und Einwirkungsmöglichkeiten dahin einzusetzen die Pflege und Förderung des gesundheitlichen und rassischen Bestandes des deutschen Volkes unter dem geringstmöglichen Leistungsaufwand sicherzustellen.

IV. Die besonderen Aufgaben des Vertreters der Gebietskörperschaft [10])

Der Vertreter der Gebietskörperschaft ist sichtbarer Ausdruck der im nationalsozialistischen Führerstaat durchgesetzten Verbindung zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung.

In gleicher Weise wie Dr. Frick als dritten Grundsatz für die gemeindliche Selbstverwaltung aufstellt, „die deutsche Gemeinde muß als Keimzelle des Staates so in das Staatsgefüge eingebaut werden, daß der beste Einsatz aller Kräfte von Staat und Gemeinden für die Volksgemeinschaft wirklich gesichert ist",[11]) muß auch für die Träger der RV. der Leitsatz gelten: der Versicherungsträger der RV. mit seinen weitgehenden Gestaltungs- und Einwirkungsmöglichkeiten auf wichtigste Volksgüter muß so in das Staatsgefüge eingebaut werden, daß der

---

[8]) Eckert, aaO., S. 42.

[9]) Vgl. die eingehende Darstellung bei Eckert, aaO., S. 42 ff.

[10]) Vgl. Eckert, aaO., S. 49 ff.

[11]) Dr. Frick, „Freiheit und Bindung der Selbstverwaltung", München 1937, S. 13.

beste Einsatz aller Kräfte von Staats- und Gemeindeverwaltung[12]) einerseits und der Selbstverwaltung der unmittelbar beteiligten Angehörigen andererseits für die Volksgemeinschaft gewährleistet ist.

Der Vertreter der Gebietskörperschaft hat innerhalb seines spezifischen Aufgabenkreises die Verwirklichung dieses Zieles zu betreiben. Wenn auch für die Verwirklichung dieser Zielsetzung bereits die Aufsichtsbehörde einzustehen hat; wenn auch die gesetzliche Regelung über den Neuaufbau der Sozialversicherung eine Gegnerschaft zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung ausschaltet; ja, wenn sogar die Organe der Selbstverwaltung so ausgewählt sind, daß ein Gleichklang von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung sichergestellt erscheint, so bleibt doch dem Vertreter der Gebietskörperschaft die schwierige Aufgabe die restlose Gleichschaltung der Selbstverwaltung mit den Zielen der Staatsführung herbeizuführen; vor allem in den Fällen, wo das Gesetz und die Aufsicht keine Handhabe mehr besitzen eine äußerlich nicht mehr erkennbare Passivität der Einstellung zu beseitigen, und wo dann dem Vertreter der Gebietskörperschaft zukommt die innere Bereitschaft zu aufgeschlossener Anteilnahme an den großen Zielen der Politik des nationalsozialistischen Führerstaates zu kräftigen.

2. Kapitel

Die Funktionen des Beirats

Dem Beirat stehen im Wesentlichen 2 Wege offen, über die er zu Einfluß auf die Verwaltung gelangt. Der erste und mittelbare Weg ist bereits im vorhergehenden Kapitel unter I und II dargestellt worden. Er besteht in der Belehrung der Angehörigen des Versicherungsträgers und in ihrer Erziehung zur Gemeinschaftshaltung. Diese wiederum übt rückwirkend einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Verwaltung im allgemeinen und im besonderen auf die Inanspruchnahme der Versicherungsmittel aus.

Der Gesetzgeber verlieh dem Beirat aber auch unmittelbare Einflußmöglichkeiten auf die Verwaltungsführung.

I. Die beratend-unterstützende Funktion ohne äußere Rechtswirkung

Gemäß § 5 Abs. 1 der 14. VO. kann der Leiter in allen Angelegenheiten den Rat des Beirats einholen. In der Begründung zu § 5 der

[12]) Die gemeindlichen Gebietskörperschaften sind an der Verwaltung der Versicherungsträger als Aufsichtsbehörden und auch als selbständige Träger (Gemeindeunfallversicherungsverbände) in starkem Maße beteiligt.

14. VO. wird zu diesem Punkte ausgeführt: „Der Leiter ist berechtigt, in allen — auch unwichtigen — Angelegenheiten den Rat des Beirats einzuholen". Der Leiter ist berechtigt, den Rat einzuholen. Daraus ergibt sich eine generelle Ermächtigung des Leiters jederzeit eine Beratung mit den Beiratsmitgliedern herbeizuführen. Dem entspricht auf der anderen Seite die allgemeine Verpflichtung der Beiratsmitglieder den Leiter jederzeit mit ihrem Rat zu unterstützen.

Die Fassung des § 5 Abs. 1 aaO. nimmt Bezug auf alle Angelegenheiten. Dem Kreis der Angelegenheiten, die von § 5 Abs. 1 aaO. wirklich erfaßt werden, ist nach unten keine Grenze gesetzt.

In den Fällen des § 5 Abs. 1 aaO. liegt es ausschließlich im Ermessen des Leiters, ob er den Rat des Beirats zuzieht oder nicht. Auf die Unterlassung der Ratshörung des Beirats können keine Gegenmaßnahmen der Aufsichtsbehörde erfolgen.

Die Unterscheidung dieser Angelegenheiten von den in § 5 Abs. 2 aaO. genannten „wichtigen Angelegenheiten" ist eine sehr flüssige. Der Gesetzgeber hat darauf verzichtet, die wichtigen Angelegenheiten aufzuzählen und die Entscheidung hierüber ganz in das eigene pflichtgemäße Ermessen des Leiters gestellt.[1])

Anhaltspunkte für die Unterscheidung der wichtigen Angelegenheiten von den Angelegenheiten des § 5 Abs. 1 aaO. geben, soweit sie nicht schon unter § 5 Abs. 3 und 4 aaO. berücksichtigt sind, die Fälle, bei denen vor dem Aufb.Ges. eine besondere Mehrheit im Vorstande, z. B. im Falle des § 349 RVO., die Entscheidung oder auch bereits die Mitwirkung bezw. Zustimmung eines größeren Organs, z. B. in den Fällen der §§ 345, 346 Abs. 1 und Abs. 2 RVO., oder eines besonderen Organs, z. B. § 853 RVO., oder die Zustimmung bezw. Genehmigung einer Behörde verlangt war.[2])

Eine Versäumung der Anhörung des Beirats hat aber auch in diesen Fällen keinen unmittelbaren Einfluß auf die Rechtswirksamkeit der Willensbildung des Leiters.

Das grundlose Unterlassen der Beiratsanhörung bedeutet aber einen vom Gesetz mißbilligten Gebrauch der Leiterstellung, welcher Eingriffe durch die Aufsichtsbehörde gemäß § 1 des Abschn. 4 Aufb.Ges. und gemäß §§ 32 RVO., 21 der 5. VO. und 7 der 14. VO. nach sich ziehen kann; vor allem dort, wo vor dem Aufb.Ges. die Rechtswirksamkeit der Entscheidung von der Genehmigung bezw. Zustimmung einer Behörde abhängig war.[3])

---

[1]) Begr. zu § 5 der 14. VO.

[2]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 3 zu § 5 der 14. VO., S. 102 e.

[3]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 2 und 3 aaO.

Ueber die Ratserteilung selbst sagt die Begründung zur DGO., Allg. Teil 1 zu d: „Der Einzelne soll mit dem Gewicht seiner Persönlichkeit, seines Verdienstes und seiner Sachkunde eigenverantwortlich ohne Bindung an Weisungen seinen Rat geben". Der Grundsatz, den der Gesetzgeber in der Begründung zur DGO. herausstellte, findet Anwendung auch auf den Beirat des Versicherungsträgers, denn es handelt sich hier um eine prinzipielle weltanschauliche Ausrichtung der Willenshaltung nach nationalsozialistischen Ideen, die für alle solchen und verwandten Fälle Gültigkeit hat. Der Gesetzgeber legt also den Hauptwert auf einen selbständigen, persönlich empfundenen und eigenverantwortlichen Rat. Die Güte des Rates wird grundsätzlich nicht nach der Zahl der ihn vertretenden Beiratsmitglieder gemessen, sondern nach seiner Ueberzeugungskraft.

In den Fällen des § 5 Abs. 1 und 2 aaO. verlangt das Gesetz keine schriftliche Festlegung der Ratsmeinung in der Form eines Gutachtens, im Gegensatz zu § 5 Abs. 4 und 5 aaO. Daraus geht hervor, daß die Beurteilung und Anerkennung des Rates ganz allein dem Leiter obliegt, der sich bei seiner Entscheidung auch einem Rat anschließen kann, der nur von einem einzelnen Beiratsmitglied oder von einer Minderheit vertreten wird.

Es bedeutet jedoch eine selbstverständliche Forderung, daß der Leiter dem überzeugungskräftigsten und besten Rate folgt, ohne daß es aber zu einer rechtlich wirksamen Einflußnahme auf die Entscheidung käme, wenn er sich zu keiner im Beirat zur Sprache gebrachten Auffassung entschlösse, bezw. wie oben schon dargestellt, die Befragung des Beirats überhaupt versäumte.

Man würde sich hinsichtlich der Ratserteilung gemäß § 5 Abs. 1 und 2 aaO. zu einer falschen Meinung versteigen, wollte man annehmen, daß damit die anerkannten Rechte der Angehörigen des Versicherungsträgers auf Beteiligung an der Verwaltung des Versicherungsträgers (Selbstverwaltung) schlecht gewahrt wären.

Wenn auch der Leiter im Rahmen der Gesetze und der Aufsicht selbständig und eigenmächtig handeln kann, ohne daß ihm der Beirat eine vielleicht noch so richtige Auffassung aufdrängen könnte, so wird dadurch der unmittelbare Einfluß des Beirats auf die Verwaltungsführung keineswegs ausgeschaltet.

Es stellt eine grundlegende Forderung für die Leitertätigkeit überhaupt dar, daß der Leiter der besten Auffassung über eine Angelegenheit folgt. Keineswegs darf er bei seiner Willensbildung eine überzeugendere Auffassung des Beirats deshalb ausschlagen, weil sie mit der seinen nicht übereinstimmt. Auf der anderen Seite ist es recht und

billig, daß ein schlechter Rat zu keiner Einflußwirkung auf den Leiterentschluß gelangt.

Die beste Ratgebung aber des Beirats muß der Leiter berücksichtigen, andernfalls die Aufsichtsbehörde, wenigstens in den wichtigen Fragen gemäß § 1 des Abschn. 4 Aufb.Ges. einschreiten müßte.

Eine konstante Uebergehung der besseren Auffassung des Beirats auch in den weniger wichtigen Fragen oder unwichtigen Angelegenheiten des § 5 Abs. 1 der 14. VO. wird zu einer wichtigen Frage im Sinne des § 1 des Abschn. 4 Aufb.Ges. und müßte, als dem Sinn des Aufb.Ges. und dem dort zum Ausdruck kommenden Selbstverwaltungsrecht widersprechend, Eingriffe der Aufsichtsbehörde nach § 1 des Abschn. IV Aufb.Ges. nach sich ziehen; außerdem greift ja hier die Aufsichtsbehörde nicht unnötig in das Eigenleben und die Selbstverantwortung des Versicherungsträgers ein, sondern sie schützt im Gegenteil das Eigenleben und die Selbstverantwortung vor einem falschen Gebrauch der Leitergewalt.

Eine solche negative Abgrenzung der Wirksamkeit der Ratgebung, d. h. ihre Sicherung gegen ein unbilliges Uebergehen seitens des Leiters ergäbe jedoch ein einseitiges Bild.

Der Rat des Beirats erfährt seine eigentliche Sinngebung durch seine positive Beziehung zur Willensbildung des Leiters; darin gerade ist die große Chance des Rates zu erblicken. Der Rat wird, wenn er so richtig ist, daß er überzeugt, den ganzen Leiterentschluß bestimmen; er braucht sich nicht mit einer Kompromißlösung begnügen; ein solcher Rat trägt in sich die Tendenz nach totaler Erfassung des Beratenen. Es würde eine Verantwortungslosigkeit des Leiters darstellen, wollte er auch nur einen Teil des ihm richtig erscheinenden Rates nicht Folge leisten. Heute muß durch das ideale Zusammenwirken von Leiter und Beirat die richtige Auffassung zur Durchsetzung gelangen.

Vor der Zeit des Inkrafttretens des Aufb.Ges. ist besonders bei den Vertretern der nicht paritätischen Beteiligung der Arbeitgeber und der Versicherten an den Organen der Versicherungsträger für ein ähnliches Bestreben ein merkwürdiger Weg der Lösung festzustellen, den sich z. B. Strassert[4]) wie folgt anschließt: „Praktisch wird jedoch eine Verwaltung bei bestehenden Interessengegensätzen zweier Gruppen dann einheitlicher geführt, wenn eine von ihnen zur Mehrheitsbildung bei der Willensbestimmung ausreicht".

Hierdurch kam aber oft nicht die richtige, sondern nur eine (gleichgültig ob richtige oder unrichtige) Auffassung zur Geltung.

---

[4]) Strassert, aaO., S. 98.

II. Die beratend-unterstützende Funktion mit äußerer Rechtswirkung

Nach § 5 Abs. 3 aaO. ist der Beirat vor Erlaß und Aenderung der Satzung und vor Festlegung des Haushaltsplans zu hören. Der Beirat hat in diesen Fällen ein Recht auf Gehör. „Hier muß der Leiter den Beirat hören, will er sich nicht einer Pflichtwidrigkeit schuldig machen."[5])

Der Beirat hat seine Auffassung in der Form eines Gutachtens festzulegen. Der Leiter kann nun nicht mehr von diesem Gutachten abweichen. Er kann keine Entscheidung fällen, die nicht in Einklang mit dem Gutachten des Beirats steht; bei Widerspruch entscheidet die Aufsichtsbehörde.

Die Ratserteilung des Beirats ist also in den zwei Fällen des § 5 Abs. 3 Nr. 1 und 2 der 14. VO. mit der Kraft rechtswirksamer Einflußnahme auf die Willensbildung des Leiters ausgestattet.[6])

Die äußere Rechtswirkung des Gutachtens kann in zwei Erscheinungsformen festgestellt werden.

Die erste Erscheinungsform ist eine unmittelbare und zeigt sich darin, daß sie eine anders geartete Entscheidung des Leiters verhindert. „Will der Leiter in diesen Fällen von dem Gutachten des Beirats abweichen, so entscheidet die Aufsichtsbehörde". § 5 Abs. 2 der 14. VO. Die Entscheidungsbefugnis des Leiters wird gehemmt; eine rechtswirksame Willensbildung kann nur mehr durch die Aufsichtsbehörde vorgenommen werden. Das ist der Normalfall, den der Gesetzgeber in erster Linie regeln wollte.

Es ist in diesem Zusammenhang jedoch auch der irreguläre Fall zu betrachten, nämlich daß der Leiter einen der in § 5 Abs. 3 aaO. bezeichneten Verwaltungsakte vornimmt, ohne den Beirat zu hören bezw. obwohl bereits ein entgegenstehendes Gutachten des Beirats vorliegt. Hier tritt nun die äußere Rechtswirkung des Gutachtens, d. i. also des Rates, in der zweiten Erscheinungsform hervor und zwar nur in mittelbarer Weise.

Die Entscheidung des Leiters nämlich wird nicht durch die Eigenkraft des Gutachtens ungültig gemacht, denn das Gutachten hat trotz allem nur Ratscharakter und kann seinem Wesen entsprechend nur unterstützend der Willensbildung des Leiters beitreten.

Die Entscheidung des Leiters entbehrt vielmehr deshalb der Rechtsgültigkeit, weil sie gegen ein in § 5 Abs. 3 aaO. verankertes gesetzliches Gebot verstößt.

---

[5]) Begr. zu § 5 der 14. VO.

[6]) Krohn, aaO., Anm. 6 zu § 5 der 14. VO., S. 102 f.

Das ergibt sich einmal daraus, daß im Falle der Gleichheit des Entschlusses des Leiters und des Gutachtens des Beirats kein anderer Einfluß als die Ueberzeugungskraft der Ratserteilung auf die Willensbildung des Leiters einwirkt. Die Entscheidung ist in diesem Falle eine reine Entscheidung des Leiters. Das Gutachten des Beirats hat aber auch in dem anderen Falle, daß der Leiter dem Gutachten des Beirats nicht beitritt, nur Ratscharakter.

Der Gesetzgeber schätzt allerdings die gutachtliche Stellungnahme des Beirats so hoch ein, daß er dem Leiter im Falle des Abweichens von dem Gutachten die Berechtigung abspricht, in der Sache selbständig zu entscheiden. Der Gesetzgeber rüstet also den Rat des Beirates mit einer gewissen Machtbefugnis aus. Der im Gutachten verkörperte Ratschlag des Beirats ist in der Lage, die Belange des Versicherungsträgers und seiner Angehörigen und darüber hinaus der Volksgemeinschaft vor einer nach seiner Auffassung abwegigen Entscheidung des Leiters zu schützen und ihre Wahrung dem Staat selbst anzuvertrauen.

Das Gutachten aber hat keinen weiteren Einfluß auf die Entscheidung selbst. Diese bleibt eine reine Entscheidung der Aufsichtsbehörde, die ihrerseits überhaupt nicht an die Stellungnahme des Beirats gebunden ist.

Hat nun der Leiter, ohne der Anhörungspflicht genügt zu haben, bezw. gegen ein Gutachten des Beirats entschieden, so ist also die Unwirksamkeit dieser Entscheidung nicht unmittelbar in der selbständigen Kraft des Gutachtens zu suchen, denn im einen Fall liegt ja überhaupt kein Gutachten vor und im anderen Fall hat, wie aus dem oben Gesagten hervorgeht, das Gutachten nur Ratscharakter.

Wenn nun in den vergangenen Untersuchungen festgestellt wurde, daß das Gutachten auf die ihr widersprechende Entscheidung des Leiters nur mittelbar einwirkt, so bedeutet dies keine formaljuristische Unterscheidung, sondern hat für den folgenden praktischen, wenn auch wohl seltenen Fall seinen guten Grund.

Für die ohne ein Gutachten des Beirats getroffene Entscheidung des Leiters ergibt sich nämlich ein besonderer Rechtfertigungsgrund aus der Natur des Führerprinzips. Würde in dringenden Fällen das Abwarten des Gutachtens des Beirats einen Nachteil für die Erledigung der Angelegenheit selbst zur Folge haben, so ist der Leiter in der Lage, auch ohne das Gutachten des Beirats rechtswirksam zu entscheiden. Der Führergrundsatz soll ja gerade die rasche und aus der Situation geborene Entscheidung sicherstellen. Er soll die nachteiligen Wirkungen verhindern, welche dadurch entstehen können, daß ein schwerfälliger

Beschlußapparat mit der Entscheidung erst fertig wird, wenn sie der zu entscheidenden Sache nichts mehr oder nicht mehr viel nützt.[7])

Allerdings sind diese Fälle auf „das unbedingt Notwendige zu beschränken und die vorgeschriebene Anhörung sobald wie möglich nachzuholen.“[8])

Wenn nun aber die Entscheidung des Leiters von der nachträglich zum Ausdruck kommenden Auffassung des Beirats abweicht, dann bringt m. E. die oben getroffene Feststellung einer nur mittelbar wirksamen Einflußmöglichkeit des Gutachtens die Lösung der Frage.

Die Entscheidung des Leiters war wirksam; denn der Leiter war zum Zeitpunkt seines Willensentschlusses auf Grund seiner Führerstellung und des besonderen Rechtfertigungsgrundes zur Entscheidung berechtigt. Das nachträglich widersprechende Gutachten des Beirats kann dem gültigen Führerentscheid keinen Abbruch tun, weil ihm nur Ratscharakter zukommt und weil ihm die Möglichkeit fehlt, die Rechtsgültigkeit eines getroffenen Führerentscheides unmittelbar zu beeinflussen. Es bedeutete dies auch eine unmögliche Durchlöcherung des Führergrundsatzes.[9])

Der gleiche Rechtfertigungsgrund gilt wohl nicht für eine entgegen das Beiratsgutachten getroffene Entscheidung, denn hier kann der Leiter ein beschleunigtes Tätigwerden der Aufsichtsbehörde veranlassen.

Wenn der Gesetzgeber dem Beirat die Zuständigkeit zur Erledigung eines eigenen Wirkungskreises verlieh, so ging er dabei von der Auffassung aus, daß eine dergestalte Erweiterung der Befugnisse des Beirats dann notwendig ist, „wenn sich im Beirat und damit im Versicherungsträger eine lebendige Selbstverwaltung und ein Verantwortungsbewußtsein der Beteiligten entwickeln soll“.[10]) Die Erweiterung der Befugnisse des Beirats gewährte den Beiratsmitgliedern in den wesentlichen, den Bestand und die wirtschaftliche Grundlage des Versicherungsträgers betreffenden Maßnahmen ein Recht auf Gehör, also die Möglichkeit rechtsbeeinflussender Ratserteilung; damit wollte der Gesetzgeber einerseits die verantwortliche Mitarbeit der Beiratsmitglie-

---

[7]) Vgl. auch § 55 DGO.

[8]) Krohn, aaO., Anm. 5 zu § 5 der 14. VO., S. 102 f. und DGO. § 55 Abs. 2, Satz 2.

[9]) Ein solcher Fall könnte eintreten bei einer wegen drängender Umstände rasch zu vollziehenden Satzungsänderung in Gestalt einer Beitragsänderung. Es wäre allerdings denkbar, daß die Genehmigung der Satzungsänderung, z. B. gemäß § 324 Abs. 1 Satz 2 durch das OAV. unter dem Vorbehalt einer nachträglich zustimmenden Begutachtung des Beirats erteilt wird.

[10]) Ber. d. Ausschusses für Sozialversicherung d. Akademie für Deutsches Recht, aaO., S. 363.

der sicherstellen und andererseits vermeiden, daß die Betriebsführer und Versicherten das Interesse an dem Versicherungsträger verlieren.[11])

Gerade diese bedeutende Erweiterung der Beiratsbefugnisse ist charakteristisch für die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.

Eine Gegenüberstellung mit der gemeindlichen Selbstverwaltung beleuchtet die rechtspolitischen Grundlagen dieser Sonderstellung. Das hauptsächlichste Unterschiedsmoment ist im Aufgabenkreis zu suchen. Dem Grundsatz der Totalität des Aufgabenkreises bei den Gemeinden steht entgegen eine bestimmte, in sich geschlossene Aufgabengruppe bei den Versicherungsträgern. Die Gemeinde als unterste Zelle des Staates hat ausgeprägt hoheitliche Verwaltungsbefugnisse; innerhalb ihres Wirkungsbereiches stehen entsprechend der Vielzahl der Aufgaben auch eine Vielzahl von Interessen neben und manchmal auch gegeneinander; das erfordert eine uneingeschränkte Durchsetzung des Führerprinzips.

In der RV. jedoch konnte der Gesetzgeber eine stärkere Einflußnahme des Beirats gestatten; denn hier ist es angesichts des enger gezogenen und einheitlicheren Aufgabenkreises doch zum großen Teil ausgeschlossen, daß Interessengegensätze hemmend auf die Verwaltung einwirken. Außerdem besitzt ja der Beirat keine endgültige Entscheidungsbefugnis, die ihn in die Lage versetzte, Interessengegensätze zwischen Leiter und Beirat nach außen hin wirksam werden zu lassen; die Entscheidungsbefugnis liegt dann vielmehr in den Händen der Aufsichtsbehörde.[12])

III. Die Beschlußfunktion

Gemäß § 5 Abs. 4 obliegen dem Beirat die Abnahme der Jahresrechnung und die Entlastung. „In diesen beiden Fällen hat der Beirat beschließende Funktion."[13]) Ausgehend von dem selbstverständlichen Grundsatz, daß sich der Leiter nicht selbst die Richtigkeit der Jahresabrechnung bezw. aller seiner im Laufe des Jahres vorgenommenen Handlungen und Entscheidungen bestätigen kann, verlieh der Gesetzgeber dem Beirat in diesen Fällen ein selbständiges Beschlußrecht.[14])

Das über das beratend-unterstützende Begutachtungsrecht hinaus-

---

[11]) Vgl. Begr. zu Abschn. II der 14. VO.

[12]) Neben den rechtspolitischen Grundlagen, welche die praktische Durchführbarkeit einer stärkeren Einflußnahme des Beirats ermöglichen, sind auch Gründe vorhanden, welche die N o t w e n d i g k e i t einer solchen Rechtsstellung des Beirats erweisen. Diese sind bereits im Zusammenhang mit der Behandlung der Führerstellung des Leiters dargestellt. S. oben III. Unterabschnitt, 1. Kapitel, S. 68 ff.

[13]) Begr. zu § 5 des Abschn. II der 14. VO.

[14]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 6 zu § 5 der 14. VO., S. 102 f.

gehende Beschlußrecht des Beirats entspricht auf der einen Seite der besonderen Erweiterung der Selbstverwaltung in der RV., auf der anderen Seite zugleich aber der grundsätzlichen Forderung unserer heutigen Selbstverwaltung den Dualismus zwischen dem engeren geschäftsführenden Organ und dem größeren „Volksvertretungs"organ zu beseitigen; denn nur die Bejahung der Leitertätigkeit, die Annahme der Jahresrechnung unterliegt der Beschlußkraft des Beirats, die Verneinung fordert die Entscheidung der Aufsichtsbehörde heraus. Aus einer gegensätzlichen Einstellung heraus wird dem Beirat kein Beschlußrecht zugebilligt. Hier verbleibt ihm nur die Möglichkeit, die Entscheidung der Aufsichtsbehörde zu erzwingen.

Dem Beirat obliegt nicht die endgültige Feststellung von Fehlern, aus denen sich u. a. auch Haftungsfolgen für den Leiter ergeben könnten; der Beirat kann höchstens die Fragen der Haftung, aber auch andere Fragen, z. B. der Neuorganisation, Finanzpolitik usw. aufrollen. Die endgültige Entscheidung obliegt auch hier wiederum nur der Aufsichtsbehörde.[15])

IV. Die Feststellung des Gutachtens bezw. des Beschlusses

Nach § 5 Abs. 5 der 14. VO. ist in den Fällen der Absätze 3 und 4 die Auffassung der Beiratsmitglieder schriftlich festzulegen. Nach Abs. 3 hat die Ratstätigkeit des Beirats ein Gutachten zu erzeugen, nach Abs. 4 hat der Beirat Beschlußfunktion. Aber die Feststellung des Gutachtens, wie auch des Beschlusses hat nach gleichen Gesichtspunkten zu erfolgen.

Das Gutachten und der Beschluß des Beirats stellt eine in sich geschlossene einheitliche Meinungsäußerung des Beirats dar. Die Feststellung einer solchen einheitlichen Meinungsäußerung wird in den meisten Fällen deshalb keinen besonderen Schwierigkeiten begegnen, weil die Gesichtspunkte, nach denen die Beiratsmitglieder ausgewählt werden, die Stellen, die bei der Auswahl tätig werden und die ständige Schulung der Beiratsmitglieder[16]) dafür bürgen, daß der Beirat nicht aus „nur Interessenvertretern" besteht, sondern daß er sich zusammensetzt aus Vertretern der Volksgemeinschaft, die zugleich kraft ihrer Berufsstellung und sonstigen Beziehungen zu den Angehörigen der Versicherungsträger auch deren Belange zum Nutzen des Volkes zu wahren verstehen. Die Meinungen der Beiratsmitglieder werden sich infolge der ihre Träger verbindenden gemeinsamen nationalsozialistischen Auf-

---

[15]) Eingehendes über die praktische Ausgestaltung und die Bedeutung der Entlastung und der Abnahme der Jahresrechnung, s. Eckert, aaO., S. 29 ff.

[16]) Vgl. Krohn, aaO., Anm. 6 zu § 5 S. 102 f.

fassung von Volk und Staat nicht viel voneinander unterscheiden, wenn die Angelegenheit selbst eine sachgemäße Klärung gefunden hat.

Immerhin sind Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Beiratsmitglieder denkbar. Hier gilt es dann nicht nach den üblich gewesenen parlamentarischen Maßstäben die Zahl der Stimmen, die gegeneinander stehen, zu messen und so von einer rechnerisch ermittelten Mehrheit die maßgebliche und richtige Ansicht zu erwarten. Der Gesetzgeber sagt zu diesem Punkt in der Begr. zu § 5 der 14. VO.: „Es ist nicht unbedingt erforderlich, daß die Mehrheit der Beiratsmitglieder sich gegen die Maßnahmen des Leiters ausspricht, um ein von der Auffassung des Leiters abweichendes Gutachten des Beirats annehmen zu können".[17])

IV. Abschnitt

Die Versicherungsvertreter bei den Versicherungsbehörden

Auch der Frage, ob durch die Versicherungsvertreter bei den Versicherungsbehörden Selbstverwaltung verkörpert wird, soll eine kurze Betrachtung gewidmet werden. Zunächst muß in diesem Zusammenhang einmal festgestellt werden, daß es sich bei der Mitwirkung der Angehörigenschaft der Versicherungsträger an der Rechtsprechungstätigkeit der Versicherungsbehörden nicht mehr um Selbstverwaltung im eigentlichen Wortsinne handelt, denn eine solche kann nur innerhalb der Verwaltung der Versicherungsträger zur Auswirkung gelangen. Durch die Versicherungsvertreter bei den Versicherungsbehörden findet vielmehr ein Gedanke, der bei jeder Gerichtstätigkeit eine wichtige Rolle spielt, seine, den besonderen Verhältnissen in der RV. angepaßte Verwirklichung, der Gedanke des Laienrichtertums.

Die Angehörigen der Versicherungsträger sollen ihr ganzes Vertrauen in die Rechtsprechung der Versicherungsbehörden setzen können. Die Versicherungsvertreter haben vornehmlich die Aufgabe, die Rechtsprechung in Einklang mit dem Leben der Versicherungsgemeinschaft zu bringen. Man kann wohl ohne Bedenken die Behauptung aufstellen, daß die Angehörigen der Versicherungsträger mit größerer Aufgeschlossenheit und Zustimmung der Versicherungsrechtsprechung gegenüberstehen, wenn ihre unmittelbaren Vertreter mitwirken, wie wenn

---

[17]) Eine eingehende Darstellung der Möglichkeiten der Stimmenwertung bringt Krohn, aaO., Anm. 6 zu § 5 der 14. VO. S. 102 f u. g.

sie das Gefühl haben müssen, daß die Entscheidungen vom grünen Tisch aus verfügt werden.[1][2]

Auf der anderen Seite ist aber gerade die Rechtsprechung in der RV., will sie der gerechten Erfüllung ihrer Aufgaben nachkommen, auf die eingehende Kenntnis der beruflichen und sozialen Verhältnisse der Versicherten angewiesen. Der Laienbestand in der Rechtsprechung kann seine ganze Lebens- und Berufserfahrung, vor allem aber sein Wissen um die praktischen Auswirkungen der Entscheidung, zugunsten einer restlosen Erfassung des Tatbestandes und einer gerechten Auslegung der Gesetzesbestimmungen in die Wagschale werfen.

Es werden ihm hierbei sehr weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten eingeräumt, denn bei den Rechtsprechungsorganen der Versicherungsbehörden ist das Führerprinzip nicht durchgeführt.[3] Es wird hier innerhalb eines Kollegialsystems durch Abstimmung entschieden.

Auf die theoretische Auseinandersetzung, ob in der Rechtsprechung der Versicherungsbehörden das Kollegialsystem beibehalten oder der Führergrundsatz zur restlosen Durchführung kommen soll, mag an dieser Stelle nur hingewiesen werden.[4] Jedenfalls aber kann festgestellt werden, daß das Kollegialsystem weitgehend einem Bedürfnis des Volksempfindens entspricht. „Das Gericht in dieser Gestalt ist altger-

---

[1]) Vgl. hiezu auch Justus Danckwerts in Hans Frank, „Deutsches Verwaltungsrecht", 1937, S. 117.

[2]) Damit soll natürlich nicht gesagt sein, daß das Laienelement allein ausschlaggebend ist für volksnahe Entscheidungen. Richtungweisend für jeden Verwaltungsapparat ist, was v. Scheurl in „Die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens und der Vollzug der Verwaltungshandlungen" in Hans Frank, aaO., S. 353, fordert: „Die Volksanschauung, das gesunde Volksempfinden und der Volkswille müssen aber auch auf die Verwaltungsbehörde und ihre Arbeitsweise, auch in Verfahren und Vollzug, zurückwirken." Das Laienelement tritt nur unterstützend der Verwirklichung dieser allgemeinen Forderungen bei.

[3]) Vgl. §§ 1667, 1679, 1698, 1701 RVO.; § 50 der VO. über Geschäftsgang und Verfahren der Versicherungsämter vom 24. 12. 1911 (RGBl. S. 1107) in der Fassung der VO. vom 21. 12. 1922 (RGBl. I S. 956) und der VO. vom 14. 12. 23 (RGBl. I S. 1199); § 34 der VO. über Geschäftsgang und Verfahren der Oberversicherungsämter vom 24. 12. 1911 in der Fassung der VO. vom 14. 12. 1923 (RGBl. I S. 1199); § 13 der VO. über Geschäftsgang und Verfahren des Reichsversicherungsamtes vom 24. 12. 1911 in der Fassung der VO. vom 12. 1. 1923 (RGBl. I S. 56), der VO. vom 14. 12. 1923 (RGBl. I S. 1199) und der VO. vom 15. 3. 1924 (RGBl. I S. 280).

[4]) Vgl. in ähnlichem Zusammenhang Theodor Maunz in Hans Frank, aaO., S. 30.

manisches Volksgut. Gerade in dieser Gestalt bringt das Volk ihm sein Vertrauen entgegen und nur in dieser Gestalt wird es geneigt sein, die Gerichtsentscheidung als Ersatz für die Führerentscheidung hinzunehmen."[5])

Es kommt bei der Rechtsprechung der Spruch- und Beschlußbehörden in der RV. nicht so sehr darauf an, daß eine kraftvolle Führerpersönlichkeit den Anstoß zu einer besonderen Beweglichkeit des Rechtsprechungsapparates gibt, vielmehr ist wesentlich, daß die Rechtsprechung beständig und zuverlässig auf einheitlicher Linie fortgeführt wird. Ein solches Ergebnis erscheint aber dann besonders sichergestellt, wenn den „unvermeidbaren Eigenarten und Eigenwilligkeiten der Richter" durch das Kollegialsystem Grenzen gesetzt werden.[6])

Wenn nun die Versicherungsvertreter gewährleisten, daß die „Belange" der Angehörigen der Versicherungsträger auch in der Rechtsprechung ihre gerechte Berücksichtigung finden, so richten sie damit die notwendige Grundlage des Vertrauens auf; dieser Auftrag darf natürlich nicht einer Sonderinteressenvertretung gleichkommen. Jede Tätigkeit der Versicherungsvertreter muß von dem letzten Ziel geleitet werden, die Forderungen der einzelnen Versicherten und ihrer Betriebsführer, die Belange der Versicherungsgemeinschaft an dem Nutzen des Volkes auszurichten.

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß die Tätigkeit der Versicherungsvertreter zwar nicht Selbstverwaltung im eigentlichen Wortsinne verkörpert; jedoch hat ihr Wirkungsbereich starke Aehnlichkeit mit dem der echten Selbstverwaltungsorgane.

Sie müssen daher auch, abgesehen von wenigen unbedeutenden Ausnahmen, gemäß § 1 der 7. VO., die gleichen persönlichen Voraussetzungen erfüllen. Ebenso treten zur Gewährleistung der Ermessensvoraussetzungen dieselben Stellen des Staates, bezw. der großen ständischen Organisationen, wie bei den echten Selbstverwaltungsorganen, in Funktion.

---

[5]) Justus Danckwerts über Kollegialsystem bei den Verwaltungsgerichten in Hans Frank, aaO., S. 115—116.

[6]) Justus Danckwerts, aaO., S. 115.

V. Abschnitt

Die Staatsaufsicht über die Versicherungsträger

Wie bereits an anderer Stelle aufgezeigt, wurde Hand in Hand mit der Neugestaltung der Selbstverwaltung auch die Staatsaufsicht über die Selbstverwaltungskörper in ihrem Wesen verändert.

Auch in den Selbstverwaltungskörpern hat man staatliche Verwaltungszellen zu erblicken.[1] Die Selbstverwaltung ist eine natürliche Lebensäußerung eines durch gemeinsame Lebensbedürfnisse zusammengeschlossenen Lebenskreises. Sie ist aber kein selbständiger neben der oder gegen die Staatsverwaltung stehender Teil der Verwaltung, sondern nur eine besondere Form der Staatsverwaltung, ein Ausschnitt aus der Staatsverwaltung. Daraus ergibt sich auch die Abgrenzung der Staatsaufsicht gegenüber der Selbstverwaltung der Versicherungsträger.

Wenn die Selbstverwaltung ein, allerdings in anderer Erscheinungsform sich darstellender Teil der Staatsverwaltung ist, so können ihr gegenüber auch alle Mittel der Staatsaufsicht angewendet werden. Die Aufsicht ist daher grundsätzlich nicht nur auf die Ueberwachung der Einhaltung von Gesetz und Satzung beschränkt. Sie hat auch die Möglichkeit in wichtigen Fragen im Sinne der Reichsführung einheitlich durchzugreifen, ohne Rücksicht darauf, ob es sich um Rechtsverletzungen im strengen Sinne des Wortes oder um Entscheidungen handelt, die mehr auf dem Gebiete der Zweckmäßigkeit und des Ermessens liegen.[2][3]

---

[1]) Vgl. hiezu auch Forsthoff, in Hans Frank, aaO., S. 182.

[2]) v. Scheurl führt zu den wichtigen Fragen des § 1 Satz 2 des Abschn. IV Aufb.Ges. aus: „Die Entscheidung darüber, ob und wie die Aufsichtsbehörde von ihrer Befugnis auf Grund jenes § 1 Satz 2 Gebrauch machen und in Zweckmäßigkeitsfragen eingreifen soll, ist im gesetzlichen Rahmen nach Billigkeit und Zweckmäßigkeit zu treffen, wobei sich die Billigkeit und Zweckmäßigkeitserwägung nach nationalsozialistischer Weltanschauung auszurichten hat, wenn Billigkeit und Zweckmäßigkeit im Geiste dieser Weltanschauung das Einschreiten der Aufsichtsbehörde in einer Zweckmäßigkeitsfrage erfordern, ist Einschreiten Pflicht. Eine doppelte Schranke ist dem aufsichtlichen Einschreiten in Fragen der Zweckmäßigkeit insofern gezogen, als es sich — im nationalsozialistischen Sinne und im Blick auf die Volksgemeinschaft — um eine wichtige Frage handeln und nicht unnötig in das Eigenleben des Versicherungsträgers eingegriffen werden soll." v. Scheurl, „Zum Aufbau der deutschen Sozialversicherung" in Akademie für Deutsches Recht, 1935, S. 583.

[3]) Amtl. Begr. zu Abschn. IV d. Aufb.Ges.

Allerdings darf die grundsätzlich auch in Zweckmäßigkeits- und Ermessensfragen erlaubte Aufsicht nicht wahllos ausgeübt werden, sollte nicht die Selbstverwaltung ihres Charakters als einer eigenständigen und selbstverantwortlichen Verwaltung beraubt werden. Den maßgeblichen Anhaltspunkt für die Grenzen der Aufsicht gibt § 1 des Abschn.4 Aufb.G. und die amtliche Begründung hierzu. Eingriffe solcher Art sollen nur Ausnahmen darstellen und nur in staatswichtigen Fällen geschehen. Eine ständige Einflußnahme auch in Zweckmäßigkeitsfragen geringerer Bedeutung würde die „Anteilnahme an der Verwaltung, die Arbeitsfreudigkeit und das Gefühl der Selbstverantwortung lähmen", also gerade die wichtigsten Lebensäußerungen der Selbstverwaltung beeinträchtigen. Es kann in Ansehung der zusammenfassenden Darstellung bei Strassert, aaO., S. 69 bis 83 und der erschöpfenden Kommentierung bei Krohn, aaO. S. 123ff und bei Jäger, aaO., S. 3 bis 8 auf ein näheres Eingehen in das Aufsichtsrecht im Einzelnen verzichtet werden. Immerhin sei nur noch ein Punkt, der gerade auf das Wesen der Selbstverwaltung in der RV. und ihre Beziehungen zur Staatsaufsicht ein charakteristisches Licht wirft, besonders hervorgehoben, nämlich das Zusammentreffen von Selbstverwaltungsorgan und Aufsichtsbehörde.

Wenn z. B. der Beirat einer BG. der gewerblichen UV. hinsichtlich der Aenderung der Satzung ein der Auffassung des Leiters widersprechendes Gutachten abgibt und somit die Entscheidungsbefugnis auf die Aufsichtsbehörde (RVA.) übergeht, dann wird das RVA. als nächsthöherer Leiter in der Stelle des Selbstverwaltungsorgans tätig. § 5 Abs. 3 Satz 2 der 14. VO. Zugleich aber bedarf die Satzung der Genehmigung durch das RVA., § 681 RVO. Das RVA. muß also seine eigene Entscheidung, die sie als Leiter der BG. getroffen hat, genehmigen.

Die Frage, ob das eine außerhalb des Rahmens des gewöhnlichen Aufsichtsrechts befindliche Einschränkung der Selbstverwaltung bedeutet, ist grundsätzlich zu verneinen.

Erstens ist es selbstverständliche Pflicht jedes Leiters eines Versicherungsträgers die Entscheidung erst nach der Erkenntnis zu treffen, die sich ergibt, wenn die unmittelbar aus dem Lebenskreis der Versicherungsgemeinschaft stammenden Interessen an dem Nutzen des Volkes ausgerichtet sind. Die gleiche Pflicht trifft aber auch die in der Stellung des Selbstverwaltungsorgans entscheidende Aufsichtsbehörde. Sie kann daher unter normalen Verhältnissen nicht in die Verlegenheit kommen der eigenen Entscheidung deshalb die Genehmigung versagen zu müssen, weil sie zu sehr durch den Gesichtspunkt der Wahrung der Interessen der Versicherungsgemeinschaft beeinflußt sei. Eine solche,

einer unangebrachten Interessenkollision entstammende Doppelentscheidung wäre auch, als dem Sinne echter Selbstverwaltung widersprechend, unzulässig.[4])

Zweitens wird der Gefahr, daß die Entscheidung des RVA. als lebensfremde Entscheidung den tatsächlichen Verhältnissen gegenübersteht dadurch Einhalt geboten, daß das RVA. ein Gutachten aus unmittelbar sachverständiger Hand (Beirat) besitzt, dessen gute Gründe es nicht übergehen wird.

Die einzige Beschränkung der Selbstverwaltung kann nur darin erblickt werden, daß das RVA. an das Gutachten des Beirats nicht gebunden ist. Diese Beschränkung ist aber unumgängliche Folge des heutigen Staatsaufsichtsrechts und entspricht der Notwendigkeit der Setzung einer letzten Instanz.[5])

In einem ähnlichen Fall, nämlich dann, wenn wegen unterschiedlicher Auffassung von Beirat und Leiter die Aenderung der Satzung durch die Aufsichtsbehörde vorgenommen werden muß, ergibt sich eine besondere Schwierigkeit dadurch, daß die Aufsichtsbehörde und die Genehmigungsbehörde zwei verschiedene Stellen sind.

Auch hier wird der gleiche Gesichtspunkt, daß der Nutzen des Volkes letzter Maßstab für jede Behördenentscheidung sein muß, kaum eine verschiedene Auffassung bei den beiden Behörden aufkommen lassen. Immerhin empfiehlt Krohn eine vorausgehende Auseinandersetzung und Einigung. Sollte sich in wohl ganz seltenen Fällen eine Einigung nicht erzielen lassen, so muß der Widerspruch in Kauf genommen werden.[6])

---

[4]) Vgl. dagegen Lauterbach in Reichsversicherung 1936, S. 89.

[5]) Vgl. hiezu auch Krohn, aaO., Anm. 7 zu § 5 der 14. VO., S. 102 g.

[6]) Vgl. hiezu auch Krohn, aaO., Anm. 7 zu § 5 der 14. VO., S. 102 h.

Schluß

In den vergangenen Untersuchungen wurde nachgewiesen, daß in der Verwaltung der Versicherungsträger echte Selbstverwaltung Gestaltung findet; es wurde festgestellt, daß die Existenzaufgaben der Selbstverwaltung in der RV. in viel größerem Umfange, als z. B. bei den Gebietskörperschaften, der Selbstverwaltung zur selbständigen und eigenverantwortlichen Erledigung überantwortet werden.

Die genossenschaftliche Struktur der Selbstverwaltung bei den Versicherungsträgern der Reichsversicherung eröffnet, kraft ihrer Veranlagung hierzu, der Verwaltung der RV. den Weg, die stark kasuistische Form und Fassung der Versicherungsgesetze dem Lebenswillen des Volkes anzupassen, die Bestimmungen der Versicherungsgesetze und die zu beurteilenden Tatbestände nach nationalsozialistischer Weltanschauung auszulegen. Wenn § 1 des Steueranpassungsgesetzes als generelle Auslegungsregel für alle Rechtsgebiete[1]), im besonderen nun für die Versicherungsgesetze verlangt, daß vor allem die Volksanschauung, der Zweck der Versicherungsgesetze (im materiellen Sinne), ihre wirtschaftliche Bedeutung und die Entwicklung der sozialen Verhältnisse zu berücksichtigen sei, so werden gerade die Gemeinschaftsbindungen innerhalb der Versicherungsgefolgschaften, die in dem Verwaltungswillen der Versicherungsträger Ausdruck finden, in der Lage sein, dem Sinn dieser Gesetzesvorschrift gerecht zu werden. Auf dieser Grundlage wird die Verwaltung der Versicherungsträger auch alle Fragen der Billigkeit und Zweckmäßigkeit nach nationalsozialistischer Weltanschauung beurteilen können.

An dieser Stelle möchte ich Herrn Professor Dr. Eberhard Freiherrn von Scheurl für die gütige Ueberlassung des Themas und für die Ratschläge zu dessen zweckmäßiger Bearbeitung bestens danken.

---

[1]) Vgl. §§ 1 u. 2 des Steueranpassungsgesetzes vom 16. 10. 34 (RGBl. I S. 925): „Die Gesetze sind nach nationalsozialistischer Weltanschauung auszulegen. Diese in dem Steueranpassungsgesetz vom 16. 10. 34 für das Gebiet des Steuerrechts erlassene Vorschrift bedeutet die Verkündung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der auch für alle anderen Gebiete deutschen Rechtslebens als verbindlich angesehen werden muß." Sächsisches OVG., Urteil vom 18. 1. 1935, Juristische Wochenschr. 1935, S. 886 ff.

Vgl. hiezu im besonderen v. Scheurl, „Grundsätzliches zur Justizausbildungsordnung", in „Deutsche Verwaltungsblätter", 1935, S. 549 ff., und derselbe, „Zum Aufbau der Deutschen Sozialversicherung", in Akademie für Deutsches Recht, 1935, S. 582 ff., und derselbe, „Besprechung zu E. R. Hubers „Wesen und Inhalt der politischen Verfassung", im „Reichsverwaltungsblatt", Bd. 57 Nr. 6 S. 124.

Literaturverzeichnis

Apelt: Umbruch der Sozialversicherung. Gedanken zum Wiederaufbau. 1932.
Bornhak: Preußisches Staatsrecht. 1889.
Bosse — v. Woedtke: Das Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung. 1891.
Bülow: Der deutsche Ständestaat. 1934.
Croner: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung in „Wiederaufbau und Wirken der deutschen Sozialversicherung“. 1928.
Dersch: Das neue Angestelltenversicherungsgesetz. 1926.
— Die Sozialversicherung. 1927.
Duettmann und Buelow: Die Entwicklung der deutschen Sozialversicherung. 1926.
Eckert: Rechte und Pflichten des Beiratsmitgliedes. 1936.
— Reichsknappschaftsgesetz, Loseblattausgabe.
Eichelsbacher: Reichsversicherungsordnung (Loseblattausgabe) 1936.
Elleringmann: Begriff und Wesen der körperschaftlichen Selbstverwaltung. 1936.
Engel — Eckert: Die Reichsversicherungsgesetze (in jeweils neuestem Stande, Loseblattausgabe). 1936.
Fees: Das Verfahrensrecht der Sozialversicherung. 1933.
Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1928.
Forsthoff: Nationalsozialismus und Selbstverwaltung; in Hans Frank, „Deutsches Verwaltungsrecht“ 1937, S. 176—184.
Frick: Freiheit und Bindung der Selbstverwaltung. 1937.
Frielinghaus: Kommentar zum Gesetz über den Aufbau der gewerblichen Wirtschaft. 1936.
Friesenhahn: Die Selbstverwaltung öffentlicher Genossenschaften; in Hans Frank „Deutsches Verwaltungsrecht“. 1937.
Gerber: Genossenschaftliche Verwaltung im nationalsozialistischen Staate; Archiv des öffentl. Rechts, 1934, neue Folge, 25. Bd., S. 82—91.
Gesellschaft für soziale Reform: Selbstverwaltung in der Sozialpolitik. 1927.
v. Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht. 1869—1881.
Giese — Neuwiehm — Cahn: Deutsches Verwaltungsrecht. 1930.
Girard: Die Selbstverwaltung der Krankenversicherungsträger. 1929.
v. Gneist: Geschichte des englischen Selfgovernements. 1863.
— Die heutige englische Kommunalverfassung. 1871.
Göring: Die Rechtssicherheit als Grundlage der Volksgemeinschaft. 1935.
Haenel: Deutsches Staatsrecht. 1892.
Hanow — Hoffmann — Krohn: Reichsversicherungsordnung. 1925 bis 1929.

Huber E. R.: Die Gestalt des deutschen Sozialismus; in „Der Deutsche Staat der Gegenwart". 1934. Heft 2.
Hueck — Nipperdey — Dietz: Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (Kommentar). 1934.
Jacobi: Die Träger der Sozialversicherung und ihre Angehörigen; in Festgabe für Otto Mayer.
Jäger H.: Bayerische Vollzugsvorschriften zur Reichsversicherungsordnung und zum Angestelltenversicherungsgesetz. 1928.
— Neuaufbau der Sozialversicherung. 1935.
Kleeis: Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland. 1928.
Knoll: Der Neuaufbau der Sozialversicherung. 1934.
v. Köhler: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts. 1935.
— Grundzüge der deutschen Sozialversicherung. 1927.
Koellreutter: Deutsches Verwaltungsrecht. 1936.
Koellreutter: Deutsches Verfassungsrecht. 1936.
Köttgen: Deutsche Verwaltung. 1936.
Kollmann: Handausgabe der Reichsversicherungsordnung nebst Durchführungs- und Ausführungsbestimmungen. (Loseblattausgabe.)
Krohn: Entwicklung der neuen sozialen Selbstverwaltung; in „Deutsche Juristenzeitung". 40. Jahrg. 1935. S. 521—526.
Krohn — Zschimmer — Eckert — Knoll — Sauerborn — Dobbernack: Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung. (Handkommentar). Stand: Juni 1936.
Kreil: Anleitung des Reichsversicherungsamts über den Kreis der nach der Reichsversicherungsordnung gegen Invalidität und gegen Krankheit versicherten Personen. 1935.
Kühn: Der Führergedanke in der neuen Arbeitsverfassung — zugleich ein Beitrag zu den Rechtsformen der Führerverfassung im Allgemeinen; in der Festschrift der Leipziger Juristenfakultät für Richard Schmidt (Sonderausgabe.) 1935.
Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884.
Luppe: Sinn und Aufgaben der Selbstverwaltung, in „Deutsche Krankenkasse", 1929, Sp. 889 ff.
Mansfeld: Die Entwicklung und Aufgaben der sozialen Selbstverwaltung; in „Juristische Wochenschr.". 64. Jahrg., 1935, S. 1284 ff.
Markull: Sozialversicherung und „subjektive Artgleichheit" in „Deutsche Verwaltung", 12. Jahrg. 1935.
Maunz: Neue Grundlagen des Verwaltungsrechts. 1934.
Mayer Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1924.
Meißner — Kaisenberg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. 1935.
Mitglieder des Reichsversicherungsamts: Reichsversicherungsordnung mit Anmerkungen. 1930.
Müller Arth.: Zwangssparsystem statt Sozialversicherung. Ein Schritt zu sittlicher Wirtschaftsführung und sozialer Befriedung. 1929.
Münch: Wirtschaftliche Selbstverwaltung. 1936.
Neuwiem: Die kommunalen Zweckverbände in Preußen. 1919.

Pense: Bismarcks Sozialversicherungspolitik. (Dissertation). 1934.
Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926.
— Zentralisation und Dezentralisation. 1928.
Potthoff: Das deutsche Arbeitsrecht. 1935.
Reuß — Hense: Das Reichsknappschaftsgesetz. 1927.
Reutti: Neuorientierung in der Sozialversicherung. 1931.
Richter Lutz: Die Einrichtungen der kassenärzlichen Selbstverwaltung. 1927.
— Vereinheitlichung der Sozialversicherung. 1931.
— Sozialversicherungsrecht. 1931.
— Grundriß der Reichsversicherung. 1935.
— Führertum und Selbstverwaltung — am Beispiel der Sozialversicherung; in „Archiv des öffentl. Rechts“, neue Folge, 1934, 16. Bd., S. 187—202.
Schattenfroh: Deutsche Gemeindeordnung. 1935.
v. Scheurl: Einführung in das verwaltungsrechtliche Denken unter Berücksichtigung der bayerischen Praxis. 1927.
— Die Persönlichkeit in der deutschen Verwaltung. Eine verwaltungspolitische Untersuchung. Archiv d. öffentl. Rechts, 1934, neue Folge, 25. Bd. S. 1—29.
— Zum Aufbau der deutschen Sozialversicherung; in „Akademie für deutsches Recht“, 2. Jahrg., 1935, S. 583—585.
— Grundsätzliches zur Justizausbildungsordnung, in „Deutsche Verwaltungsblätter“ 1935. S. 539 ff.
— Die Grundsätze des Verwaltungsverfahrens und der Vollzug der Verwaltungshandlungen, in Hans Frank, „Deutsches Verwaltungsrecht“, 1937.
Schmeer: Aufgaben und Aufbau der Deutschen Arbeitsfront; in „Die Verwaltungsakademie“. Bd. 3 Nr. 48c.
Schmidt: Die Neugestaltung der Sozialversicherung im nationalsozialistischen Deutschland. (Dissertation). 1936.
Schmitt Carl: „Deutsche Juristenzeitung“, Bd. 35, Jahrg. 1935, S. 811 ff.
Schulz: Die deutsche Sozialversicherung. 1929.
Schulz — Hartmann: Angestelltenversicherungsgesetz. 1925.
Schulte: Leitfaden für die Sozialgesetzgebung. 1936.
Stolt: Selbsthilfe und staatl. Fürsorge. 1924.
Straßert: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. (Dissertation) 1933.
Trode: Grundriß der Sozialversicherung mit Nachtrag. 1933/1935.
Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, Entwurf eines Gesetzes mit Begründung. Stuttgart, 1931.
Weddigen: Grundfragen der Sozialversicherungsreform. 1931.
Weidemann: Deutsches Verwaltungsrecht. 1935.
— Die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände; in Hans Frank „Deutsches Verwaltungsrecht“. 1937.
Weike: Der Aufbau der gewerblichen Wirtschaft mit Einschluß des Verkehrs. 1935.

Wischer: Soziale Versicherung (Loseblattausgabe).
v. Woedtke: Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883. (Kommentar) 1893.
— Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 (Kommentar). 1885.
Zeitschriften: Arbeiterversorgung.
Die Berufsgenossenschaft.
Die Betriebskrankenkasse.
Die deutsche Juristenzeitung.
Die Innungskrankenkasse.
Die Krankenversicherung.
Die Reichsversicherung.
Die Verwaltungsakademie
Juristische Wochenschrift.
Reichsverwaltungsblatt.
Soziale Praxis.